



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

**Asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de
Buenos Aires
Experiencias en perspectiva y enfoque metropolitano**

Autor: Patricia V. Fagundez

Legajo: 8656

Mentor: Dr. Fernando Isuani

Buenos Aires, 2018



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Octava Promoción

Asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de

Buenos Aires

Experiencias en perspectiva y enfoque metropolitano

Patricia V. Fagundez – Legajo 8656

Buenos Aires, 18 de octubre de 2018

Director: Dr. Fernando Isuani

A Bruno y Amanda, por su amor incondicional



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

1.	Introducción	7
2.	Estado del arte y marco conceptual	15
2.1	El Estado y sus capacidades	16
2.2	Las relaciones interjurisdiccionales en el Estado argentino.....	20
2.2.1	Federalismo.....	20
2.2.2	Relaciones intergubernamentales.....	23
2.2.3	Redes de políticas	24
2.3	Los arreglos intermunicipales	25
3.	Marco analítico: Matriz Política y Análisis Estratégico	29
4.	Consortios intermunicipales: experiencias y dos casos de estudio	36
4.1	La experiencia internacional	37
4.2	La experiencia argentina	42
4.3	La experiencia de la provincia de Buenos Aires	47
4.3.1	Los Municipios de la PBA.....	53
4.3.2	La Región Metropolitana de Buenos Aires.....	57
4.4	La normatividad de los consorcios en la PBA	59
4.5	Dos casos emblemáticos.....	63
4.5.1	La Región Metropolitana Norte	65
4.5.2	El Consorcio de Municipios del Conurbano Sur	76
4.6	Análisis comparativo.....	86
5.	Conclusiones	89
6.	Referencias bibliográficas.....	96
7.	Documentos y fuentes.....	107
8.	Anexos	110
8.1	Lista de entrevistados	110

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer el apoyo financiero otorgado por la Universidad de San Andrés (UdeSA) y por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) para la realización de la cursada, sin lo cual no hubiera podido acceder a la Maestría.

También quiero agradecer enormemente a Fernando Isuani, por su buena predisposición para dirigir esta tesis, por su confianza y su siempre pronta y cálida respuesta. Y a Antonio Camou, por su guía inicial y por su interés en el tratamiento de esta temática. Ello, sin duda, ha sido muy estimulante.

Mi gratitud a todos los integrantes –ex compañeros- del área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (UNGS), por años maravillosos de trabajo y formación.

A Gabriela Mansilla, por sus palabras de aliento, por su compromiso al leer los avances de este trabajo y por enriquecedores aportes.

Un especial agradecimiento a Daniel Cravacuore, por su generosidad al compartir información muy valiosa y contactos vinculados al asociativismo intermunicipal. También a los entrevistados, quienes desinteresadamente compartieron sus experiencias y apreciaciones acerca del fenómeno estudiado.

A mis compañeros de trabajo, en especial a Juan Malcolm, Julián Coralli y Joaquín Rovira, por alentarme en la etapa final.

A Ulises Pallares, Gisela Toledo, Lis Schemberger, Natalia Moyano y Nancy Uarte, por acompañarme siempre, sin importar las distancias.

A mis padres, Ángel y Cristina, por enseñarme el valor de la constancia y del esfuerzo, y a mis hermanos, Andrea, Jorge y Martín, por su apoyo incondicional.

Por último y especialmente a Gabriel Fidel, por la vida que compartimos, por su estímulo y aportes—siempre valiosos y esclarecedores- en torno a este trabajo. A nuestros hijos, Bruno y Amanda, a quienes amo y admiro, que me iluminan y enseñan día a día.

GLOSARIO Y REFERENCIAS

ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

APLA: Agencia de Planificación

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CB: Conurbano Bonaerense

CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

COCAMBA: Comisión Consultiva para el Área Metropolitana

COMILU: Comité de Cuenca Río Luján

COMIREC: Comité de Cuenca Río Reconquista

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación

CN: Constitución Nacional

CPBA: Constitución de la Provincia de Buenos Aires

ERAS: Ente Regulador de Agua y Saneamiento

FAM: Federación Argentina de Municipios

GL: Gobierno Local

GP: Gobierno Provincial

LOM: Ley Orgánica Municipal

PBA: Provincia de Buenos Aires

RIG: Relaciones intergubernamentales

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires

RESUMEN

El presente estudio pretende aportar elementos al debate acerca de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad del asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de Buenos Aires, en tanto acción estratégica por parte de los líderes locales, que pretende modificar un cierto esquema institucional, a priori, desfavorable.

En las últimas décadas, los gobiernos locales han asumido una nueva agenda municipal, transformándose en verdaderos gestores de políticas públicas, debiendo abordar complejas cuestiones que, en la mayoría de los casos, exceden tanto sus límites territoriales como sus capacidades. En ese contexto, la cooperación intermunicipal se vislumbró como una alternativa para su tratamiento y como nueva forma de gestión, aunque con una muy alta volatilidad.

Este trabajo analiza el fenómeno del asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de Buenos Aires, durante el período 1990-2018, recogiendo el punto de vista propuesto por el análisis estratégico y observando dos casos a través de los cuales se pretende explicar su dinámica y sus condiciones de viabilidad y sostenibilidad. En este sentido, se aportan elementos adicionales a una literatura que, en su mayoría, ha tratado el tema desde miradas descriptivas y normativas, más que explicativas.

Las conclusiones que se presentan no son necesariamente generalizables más allá de los casos analizados; sin embargo, brindan algunos indicios y enseñanzas que son importantes para la comprensión del fenómeno y, acaso, permitan extraer algunas lecciones que coadyuven a entender la compleja dinámica relacional entre gobiernos locales en contextos metropolitanos.

1. Introducción

Históricamente, el Estado argentino se caracterizó por fluctuar entre un rol concentrador y descentralizador de poder y funciones. Los ecos de la “década perdida”, la crisis final del Estado de bienestar, la apertura a la globalización, el Consenso de Washington y la reforma del Estado, son caracteres habitualmente utilizados para describir la década del noventa. La privatización y la descentralización fueron banderas levantadas por la dirigencia de entonces y el Estado Nación pasó a un segundo plano en cuestiones que, habiendo integrado su agenda pública desde mediados del siglo XX, fueron trasladadas al sector privado o a los Estados subnacionales.

En este contexto, se produjo una revalorización del municipio que, en el ámbito académico, se tradujo en un (re)descubierto nivel estratégico de gobierno, bien por su proximidad a los problemas y a los ciudadanos, bien por ser un auténtico eje de desarrollo local, o simplemente porque el detrimento del Estado Nación debía tener un destinatario político-institucional.

Fue la reforma constitucional de 1994 la que incorporó muchos de los preceptos del “cambio”, entre ellos, el municipio fue elevado a la categoría de Estado y con una muy especial potestad: la autonomía municipal¹. Otro cambio significativo que introdujo dicha reforma fue la modificación del sistema de elección presidencial y de elección de senadores nacionales, que pasó de ser indirecta a depender exclusivamente del volumen del cuerpo electoral; lo cual se tradujo en un incremento de la valoración política de los distritos de mayor concentración poblacional, entre ellos y muy especialmente, algunos de los municipios del Conurbano bonaerense.

¹ El nuevo art. 123° de la Constitución Nacional, obligó a las provincias a asegurar dicha autonomía y reglar su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. No obstante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo órgano judicial del país, en el año 1989 ya había modificado su restrictiva postura histórica, en un fallo donde explícitamente visualizó a las municipalidades como órganos de gobierno de carácter esencial. CSJN, autos “Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, sentencia del 21/03/1989, LA LEY 1989-C, 49. Sobre este tema, véase Losa (2017:28-31).

Paralelamente, se produjo una progresiva territorialización de la política, donde el comportamiento de los partidos y sus votantes se volvió distintivamente local (Calvo y Escolar, 2005)². El territorio emergió como un nuevo clivaje en la región, en donde las diferencias entre los actores políticos no son ideológicas o de clase, sino basadas en su ubicación geográfica (Rossi, 2018).

En contrapartida a estos cambios “desde arriba”, los gobiernos locales empezaron a incorporar a sus agendas nuevas cuestiones, muchas de las cuales no sólo excedieron su ámbito territorial sino también sus capacidades político-institucionales, administrativas y financieras. Ocurrió así un proceso de descentralización “desde abajo”, donde los municipios asumieron nuevas funciones, reclamando para sí el traspaso de responsabilidades, recursos y autoridad desde niveles superiores de gobierno (Díaz de Landa & Mazzalay, 2001; Altschuler, 2006; Cabrero Mendoza, 2007).

Las políticas de descentralización, por un lado, implicaron una reingeniería competencial *de facto*, poco mensurada, que cargó demasiado sobre las administraciones locales sin un correlato de recursos, y por otro, dejaron vastas zonas grises en que las distintas jurisdicciones debían concurrir al abordaje de complejas temáticas, sin una clara delimitación de competencias, sin contar con los mecanismos de coordinación adecuados y sin la transferencia de los recursos necesarios.

Los municipios más afectados fueron aquellos ubicados en ámbitos metropolitanos, caracterizados por una fuerte aglomeración de personas en una misma unidad urbana –por continuidad y/o funcionalidad- que no se corresponde con la unidad político territorial. En ellos los problemas tienen una inevitable continuidad territorial y las demarcaciones arbitrarias entre municipios vecinos poco contribuyen

² Ello, como movimiento contrario a la llamada nacionalización o des-territorialización de la política, a través de la cual los partidos nacionales se volvieron contenedores de las demandas regionales y la política pública nacional prevalecía sobre lo subnacional, desarticulando los patronazgos locales para constituir una única ciudadanía que administrara las diferenciaciones geográficas y las tensiones persistentes (Lanzini y Erbiti, 2012).

a la búsqueda de soluciones, por lo que presentan una mayor necesidad de coordinación que en los municipios del “interior”. En este sentido, al no preverse reflexivos mecanismos de articulación, el resultado casi inevitable de la descentralización fue la profundización de los problemas preexistentes y la consolidación de una mayor dependencia de los municipios respecto de los niveles de gobierno superiores, nacional y provincial.

La cuestión adquiere mayor envergadura si a esta nueva dinámica político-institucional le sumamos otros datos relevantes de este periodo, vinculados al nuevo rol que deben asumir las ciudades, que impactan en la forma de relacionarse entre las administraciones y los ciudadanos y que tornan cada vez más evidente la obsolescencia de las formas tradicionales de ejercer la política y la gestión local. En términos de Vivas:

“Los avances tecnológicos, la globalización, la demanda social para poder disponer de diversos servicios, la evolución en las comunicaciones y el impulso político, han provocado que nos encontremos frente a una sociedad en la cual se generan cambios significativos en la forma de trabajar, de aprender, de pensar, de comunicarse y de vivir afectando a los ciudadanos de todos los niveles. Por esto, la forma en la que concebimos a las ciudades tradicionales se encuentra cambiando también a lo que se conoce como ciudades inteligentes; las ciudades ahora comienzan a ser vistas como medios innovadores que ayudan al desarrollo y al progreso de las regiones e inclusive del país del que forman parte...” (Vivas et al, 2013:4).

Este nuevo escenario favoreció la innovación en la burocracia municipal, aunque de manera diferencial, y abrió una suerte de “ventana de oportunidad” para la búsqueda de nuevas estrategias de gestión y (re)construcción de capacidades locales, entre las cuales ubicamos a las experiencias de asociativismo intermunicipal, como subtipo de relaciones intergubernamentales (RIG). Estas estrategias constituyeron un fenómeno que, si bien no era nuevo, se consolidó como una estrategia político-institucional emergente que cobró significación y se expresó en el número de consorcios conformados y en las primeras aproximaciones académicas.

En la década siguiente, tras la crisis de 2001 que eclipsó al país y dejó gravísimas consecuencias en el plano social y económico, se produjo una profunda

desarticulación de las fuerzas políticas que, recién a partir de 2003, comenzó a reorganizarse en una nueva estabilidad que fue consolidando un nuevo liderazgo nacional en el partido político dominante.

Fortalecida la gobernabilidad, con la presidencia de Néstor Kirchner se produjo un nuevo movimiento pendular y la tendencia a la retirada del Estado se revirtió. El gobierno nacional buscó recuperar su rol central y comenzó a intervenir activamente en las políticas públicas, lo cual derivó en nuevas reconfiguraciones en los gobiernos locales para alcanzar el control político, en especial en la provincia de Buenos Aires. La (re)estatización de empresas, la conducción verticalista desde el gobierno nacional, la planificación federal, las alianzas directas con intendentes -sin intervención de los gobiernos provinciales- y las transferencias discrecionales a municipios, fueron aspectos característicos de este período.

En ese nuevo escenario, los consorcios intermunicipales, en tanto estrategias de supervivencia de los gobiernos municipales, dejaron de ser atractivos, en parte por la ausencia de incentivos para el surgimiento de este tipo de estrategias, otro tanto por la inyección directa de recursos económicos a los municipios por parte del gobierno nacional, que permitió prescindir de la acción conjunta. Como resultado, en la primera década del siglo XXI finalizaron (o se inactivaron) múltiples experiencias asociativas y se estancó el surgimiento de nuevas.

El tercer lustro del nuevo siglo no varió esta tendencia. Sin embargo, el cambio de gobierno ocurrido hacia fines de 2015 agregó un dato prometedor a la hora de pensar la coordinación interjurisdiccional, esto es, el monocolor político en las principales jurisdicciones: Nación, provincia de Buenos Aires (PBA) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En este marco, se vislumbró una suerte de *refocalización* de las cuestiones interjurisdiccionales y metropolitanas, que se reflejó en una incipiente incorporación en la agenda política, en la creación de dispositivos que incorporaron esta temática entre sus competencias -como el caso de la

Subsecretaría de Asuntos Interjurisdiccionales y Política Metropolitana del GCABA³, la Comisión Consultiva para el Área Metropolitana (COCAMBA)⁴, el SAME Metropolitano⁵, el Plan de Transporte Seguro del Área Metropolitana-, y también en intentos de reactivación de consorcios intermunicipales preexistentes⁶.

En esta nueva coyuntura nos proponemos retomar el análisis del asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de Buenos Aires, con el objeto de contribuir al debate acerca de sus condiciones de viabilidad y sostenibilidad; como así también aportar a la discusión acerca de la capacidad de los gobiernos locales para emprender acciones estratégicas en orden a modificar un cierto esquema institucional que a priori les es desfavorable. De esta manera, podremos comprender lo que pasó y pasa, así como descartar futuros imposibles y hurgar los probables (Acuña, 1995b).

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar la dinámica de los consorcios intermunicipales creados “desde abajo” en la provincia de Buenos Aires en contexto metropolitano, entre los años 1990 y 2018, sus condiciones de sostenibilidad y su contribución en la implementación de políticas públicas, a través del estudio de dos casos emblemáticos: Región Metropolitana Norte (RMN) y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR).

³ <http://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/institucional-subsecretaria-de-asuntos-interjurisdiccionales-y-politica-metropolitana>

⁴ A través del Decreto 1.126/16 se crea la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, con el objeto de proponer medidas dirigidas a favorecer la coordinación entre las jurisdicciones que se asientan en el área metropolitana y formular propuestas de políticas públicas de innovación institucional para el área, que tengan como base el desarrollo humano, económico, tecnológico, ambiental y urbano, a través de mecanismos institucionales que permitan mantener políticas a largo plazo. Dicha Comisión integra representantes del gobierno nacional, provincial y de la CABA, no así de los municipios.

⁵ El proyecto prevé que el servicio de emergencias del SAME, originalmente de la CABA, se instale en forma progresiva en territorio bonaerense, a partir de convenios de adhesión con los municipios - por pedido expreso de los intendentes-. Tras su lanzamiento, en el playón del Estadio Único de la ciudad de la Plata, el presidente Mauricio Macri señaló “Faltaba coordinación”. Hemos dejado diferencias políticas y geográficas para que los bonaerenses se sientan más seguros, más tranquilos. Entendemos que hacer buena política es cuidar a la gente, estar cerca” (Diario La Nación, 23.03.2017)”. En la actualidad, el servicio de SAME se extendió a 67 municipios: <https://www.gba.gob.ar/same>.

⁶ También destacamos la vigencia y nuevo impulso de otros dispositivos que abordan cuestiones metropolitanas (organizacionales, académicos), que se fueron cristalizando en los últimos años: Fundación Metropolitana, Observatorio del Conurbano, Observatorio metropolitano CPAU, Comisión Área Metropolitana, Centro Argentino de Ingenieros (CAI). Como así también organismos multinivel: Mercado Central (1967), CEAMSE (1976), COMIREC (2001), ACUMAR (2006), APLA (2006), ERAS (2006), ATM (2014), COMILU (2014).

De este objetivo, derivamos tres objetivos específicos. El primero, desarrollar un marco de análisis desde la perspectiva del análisis estratégico, que permita entender la complejidad del fenómeno. El segundo, comprender el proceso a partir del cual nacen, permanecen, inactivan o mueren las asociaciones intermunicipales. El tercero, identificar su grado de institucionalización y su aporte a la implementación de políticas en el nivel municipal y metropolitano. Pretendemos, de esta manera, extraer algunas lecciones acerca de sus condiciones de sostenibilidad y su impacto en el desarrollo de políticas públicas.

A lo largo de este trabajo buscamos responder a las siguientes preguntas:

¿Qué fuerzas precipitaron el nacimiento y el fin o latencia de las experiencias? ¿Qué intereses parecen haber dominado la acción de los principales actores? ¿Cuáles fueron las formas que asumieron? ¿Cuáles fueron los mecanismos por los que se establecieron? ¿En qué medida representaron una nueva modalidad de gestión? ¿Qué cuestiones dominaron su agenda? ¿En qué medida dichas cuestiones reflejaron una agenda metropolitana? ¿Cuál fue su aporte en el desarrollo de políticas públicas locales/metropolitanas?

Otras preguntas rondarán también esta investigación, como una suerte de guía para futuras investigaciones y recomendaciones de políticas. ¿Contribuyen las asociaciones intermunicipales al fortalecimiento de capacidades institucionales en el nivel local y/o metropolitano? O, por el contrario, ¿la preexistencia de capacidades locales es una condición de sostenibilidad? ¿Hasta qué punto pueden constituir “arreglos” políticos que permitan una orientación metropolitana?

El argumento que desarrollamos en este trabajo es que la dinámica, viabilidad y sostenibilidad de las asociaciones intermunicipales “desde abajo” depende principalmente del nivel de involucramiento de los dirigentes locales, el cual varía en función de los incentivos existentes, sus motivaciones personales, las capacidades con

que cuenten para actuar colectivamente, las vinculaciones preexistentes con los demás líderes locales (principalmente del nivel de confianza), con el gobierno provincial y nacional, y de las necesidades impuestas por el contexto político-económico-social en un momento determinado.

Organización del trabajo

Organizamos el trabajo en las siguientes partes. En primer lugar, hacemos un repaso sobre el estado del arte, tomando como ejes principales el Estado y sus capacidades, las relaciones interjurisdiccionales y los arreglos intermunicipales. En segundo lugar, avanzamos en la construcción de un marco analítico y teórico a partir de los aportes del Análisis Estratégico. En tercer lugar, realizamos un breve repaso de las principales experiencias al respecto y hacemos una descripción de la Provincia de Buenos Aires, los municipios y la Región Metropolitana de Buenos Aires, como contexto empírico de nuestro estudio. Luego introducimos un apartado sobre la normatividad de los consorcios en la Provincia de Buenos Aires. Y continuamos con la descripción y análisis de los casos seleccionados. Por último, presentamos algunas conclusiones y reflexiones finales sobre los principales resultados del estudio, sus implicancias teóricas y prácticas, como así también futuras líneas de investigación acerca del intermunicipalismo “desde abajo”.

Aspectos metodológicos

Asumimos para la realización de este estudio una perspectiva interpretativista⁷. Acorde a ello, utilizamos una metodología centralmente cualitativa, en tanto la misma permite interpretar el fenómeno en el sentido que las mismas personas le otorgan. Esto es, captar la perspectiva de los sujetos (Vasilachis, 1992). A través de este análisis pretendemos captar el proceso, con especial atención en su

⁷ La perspectiva filosófica interpretativista trata de entender fenómenos accediendo a los significados que los participantes les asignan. Desde esta perspectiva solo se puede entender la realidad a partir: de la interpretación de las construcciones socio-político-económicas y de la organización; del entendimiento del contexto en el cual dicha realidad está insertada, y de las actividades que están siendo estudiadas.

desarrollo en el tiempo, las condiciones en que fueron tomadas las decisiones relevantes, los actores que las tomaron y sus consecuencias.

El abordaje cualitativo resulta pertinente por lo relativamente novedoso del enfoque del fenómeno estudiado y por la necesidad de generar más conocimiento acerca de las asociaciones intermunicipales en términos de procesos que se sustenten en la investigación empírica.

También utilizamos cierta aproximación cuantitativa, en tanto partimos de una etapa cuantitativa de diagnóstico, basada en el análisis estadístico de variables con el objeto de caracterizar el fenómeno estudiado (mediante la recolección de datos primarios, cuyo análisis permitió tener una fotografía del mismo), y nos adentramos en un análisis cualitativo que trata de interpretarlo y profundizarlo.

A partir de ello, basamos nuestra estrategia metodológica en el estudio instrumental de casos, como “investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real...” (Yin, 1994), y cuyo principal objetivo es proporcionar una descripción contundente de un evento o de un pequeño grupo de personas u objetos.

El criterio para la selección de los casos es intencional. Si bien los casos fueron elegidos por su semejanza en cuanto al fenómeno y por su ubicación geográfica (en el marco de la RMBA), simultáneamente presentan diferencias relevantes que permiten su comparación. En este sentido, el análisis consiste en el estudio comparativo de la conducta de los actores dentro de un contexto determinado y en circunstancias situadas en el tiempo, que plantea hipótesis y tipologías útiles para interpretar la diversidad y semejanza de las conductas observadas.

Los casos de estudio son la Región Metropolitana Norte (RMN) y el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR), ambos situados en la Región Metropolitana de la provincia de Buenos Aires, uno en el “corredor norte” del Conurbano y el otro en el “corredor sur”. Los mismos han sido seleccionados

siguiendo criterios espaciales, contextuales, temporales y prácticos. En ambas experiencias asociativas, se presenta el fenómeno enmarcado en la problemática metropolitana, bajo la impronta del liderazgo de algunos intendentes con relativa proyección en la política nacional o provincial. Un caso se ubica geográficamente hacia el norte del AMBA, el otro, en zona sur. En conjunto, los dos casos permiten pensar este tipo de arreglos en el contexto metropolitano.

En cada uno de los casos, la unidad de análisis primordial es el consorcio intermunicipal. Sin perjuicio de ello, en el trabajo nos detendremos especialmente en la figura de los intendentes, como líderes políticos, y sus equipos. Los métodos y fuentes de recolección de datos fueron: entrevistas no estructuradas con informantes clave, entre ellos: especialistas, funcionarios y ex funcionarios; el análisis de documentos (normativa, debate parlamentario, convenios, estatutos) con el fin de captar la expresión formal del fenómeno, y el análisis de las opiniones vertidas por los actores, tanto a través de notas periodísticas como de entrevistas.

Cabe destacar que, dadas las particularidades de nuestra unidad de análisis y unidades de recolección, la existencia de limitaciones y obstáculos propios del sector público, entre ellos, destacamos la dificultad para acceder a determinadas fuentes de información y la escasa base documental y estadística acerca del fenómeno producida por los mismos participantes.

2. Estado del arte y marco conceptual

En las últimas décadas mucho se ha estudiado y escrito acerca del Estado municipal, lo local y su potencial como eje de desarrollo. A lo largo de esta sección haremos un recorrido conceptual por tres ejes conceptuales claves en nuestra investigación, que vincularemos a lo local para entender y explicar nuestro objeto de

estudio. Estos son: el Estado y las capacidades estatales, las relaciones interjurisdiccionales y los arreglos intermunicipales.

2.1 El Estado y sus capacidades

Siguiendo a O'Donnell, asumimos una definición de Estado que se inserta en la tradición weberiana y que lo identifica como:

“[el] conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para implementar las decisiones que toman, la supremacía que normalmente ejercen sobre el control de los medios de coerción en dicho territorio” (2004:3).

El Estado incluye tres dimensiones: la dimensión administrativa, caracterizada por la presencia de burocracias que refieren a complejas organizaciones que guardan relaciones de interdependencia, con responsabilidades asignadas legalmente; la dimensión jurídica, ya que el Estado es también un sistema legal, un entramado de reglas que penetra y co-determina numerosas relaciones sociales; y finalmente, la dimensión ideológica, ya que el Estado busca conformarse como foco de identidad colectiva, apelando a mediaciones como Nación, Pueblo o ciudadanía, por encima de cada una de sus partes.

Por último, siguiendo a Oszlak, asumimos una visión dinámica del Estado:

“[...] como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones, tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en estas. Si visualizamos el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un “resumen oficial” de la sociedad civil [...]” (1980:9).

En tanto que el *gobierno* es el complejo de puestos o posiciones y roles estatales de mando y administración, los cuales toman y ejecutan las decisiones estatales⁸.

Siguiendo a Tamayo Sáez, en términos de Rose (1974):

⁸ En este sentido, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1982), entendemos a las políticas públicas como tomas de posición del Estado (gobierno), por acción u omisión, en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

“Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones (...) que combinan recursos –normativos, humanos, financieros y tecnológicos– y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos” (1997:281).

En este trabajo, nos enfocamos en el Estado municipal, que en nuestro país constituye la unidad de gobierno más descentralizada y, siguiendo a Pérez (1999), puede definirse como un segmento de *territorio* dentro del territorio provincial y nacional, una *sociedad local* dentro de la nacional y un *nivel de organización estatal* dentro de la estructura provincial, que a su vez se integran al Estado Nacional.

Así, la *dimensión territorial* adquiere particular relevancia puesto que constituye el ámbito geográfico que delimita la jurisdicción donde el Municipio ejerce su poder gubernativo. Fuera de sus límites –prefijados en su carta orgánica o leyes locales– carece de competencias para gobernar, excepto cuando existan convenios con municipios vecinos.

Partimos, además, del supuesto que la media de los Estados municipales del Conurbano bonaerense carecen de capacidades para abordar cuestiones propias y, más aún, cuestiones metropolitanas. A la vez, suponemos que las asociaciones intermunicipales contribuyen al desarrollo de capacidades para el abordaje de dichas cuestiones de manera conjunta. Con ello, asumimos que las *capacidades estatales* son una variable determinante y, por lo tanto, es importante desarrollar brevemente una noción acerca de las mismas.

Acuña y Chudnovsky (2017) identifican tres grandes grupos de estudios sobre *capacidades estatales*: en primer lugar, los trabajos que examinan la capacidad del Estado de penetrar el territorio; en segundo lugar, los estudios acerca de la autonomía del Estado para implementar sus políticas de manera independiente de las preferencias de los diferentes grupos sociales; en tercer lugar, los estudios que analizan la profesionalización y/o institucionalización de las burocracias estatales.

Sobre el primer grupo de estudios, se encuentran aquellos análisis basados en la noción de *poder infraestructural* de Michael Mann (2008), que denota “(...) la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios” (Mann, 2008:107). La dimensión territorial de la *presencia del Estado* también aparece en la obra de O’Donnell (1993), al señalar la desigual capacidad de los Estados en América Latina de cubrir sus territorios con una legalidad debidamente sancionada y una burocracia razonablemente eficaz.

El segundo grupo de estudios encuentra sus orígenes en el debate entre neo-marxistas y neo-weberianos de fines de los ‘70 y mediados de los ‘80, donde emergió un consenso alrededor de la idea de *autonomía del Estado* que la equiparaba a la capacidad de las autoridades políticas para tomar decisiones eligiendo entre el rango completo de opciones de políticas públicas, incluso aquellas que fuesen en contra de los intereses de los grupos dominantes de la sociedad, especialmente las clases propietarias (Mazzuca, 2012:557). Una de las principales exponentes de estos estudios es Theda Skocpol, quien sostiene que los Estados muestran mayor capacidad de implementar políticas cuando cuentan con la posibilidad de formular objetivos independientemente de los grupos y actores organizados (Skocpol, 1985:29, citado en Chudnovsky, 2015:17).

En cuanto a la tercera línea de estudios, se identifica a la capacidad estatal con la capacidad administrativa o capacidad burocrática. Concretamente, se entiende como la capacidad para diseñar e implementar políticas públicas y proveer bienes públicos de manera eficiente. En esta línea ubicamos a Hilderbrand y Grindle (1997), que definen la capacidad estatal como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad, es decir, para asumir compromisos y objetivos y alcanzarlos satisfactoriamente. Esta capacidad se vincula con la existencia de atributos organizacionales y burocracias profesionales *weberianas*.

En otro orden, Alonso (2007), señala que la capacidad estatal se expresa en múltiples atributos vía las políticas públicas, a saber: *coordinación*: implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos; *flexibilidad*: registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen, para lo cual es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad; *innovación*: se asocia a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas, en las que se avanza en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existentes, y/o en la creación de nuevas; *calidad*: definido como la satisfacción a las demandas a través de mecanismos que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados; *sostenibilidad*: es necesaria la perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, y en particular, que las mismas no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales a nivel contextual; y *evaluabilidad*: se liga a poder determinar en forma fehaciente si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas que se había propuesto.

Por último, destacamos que cierta literatura sugiere partir de la pregunta *¿capacidad para hacer qué?*, previo a emprender una investigación que utilice la variable *capacidad estatal* (Repetto, 2004; Balán, 2012; Chudnovsky, 2015), siendo que la capacidad estatal se entiende en función de los fines impuestos al aparato estatal o a sus unidades específicas de la administración pública. Su análisis requiere entonces, analizar no solo el capital físico, organizacional y humano de un determinado ente estatal (atributos organizacionales), sino también las características del problema público a resolver y la respuesta estatal requerida (características de la política pública) (Chudnovsky, 2012).

2.2 Las relaciones interjurisdiccionales en el Estado argentino

La *capacidad estatal* puede analizarse en forma aislada o en la vinculación entre distintos Estados; además, tratándose de *Estados dentro de otros Estados*, como sucede en el sistema federal, esa capacidad puede verificarse también en la relación entre los distintos niveles de gobierno. En este último sentido, nos interesa observar cómo se vinculan los diferentes Estados, de allí que debamos apropiarnos de otro concepto clave: las *relaciones interjurisdiccionales*. Ellas nos importan en un doble sentido, como un marco restrictivo de los niveles de gobierno local –en tanto condicionan su autonomía- y como contexto de oportunidad para la búsqueda de estrategias de articulación con otras jurisdicciones.

Existen múltiples estudios que describen las vinculaciones existentes entre distintos niveles de gobierno. En esta sección realizaremos un repaso de las principales conceptualizaciones al respecto, a saber: federalismo, relaciones intergubernamentales y redes de políticas.

2.2.1 Federalismo

El Federalismo es un tipo de organización o diseño institucional que determina la división territorial del poder entre las distintas jurisdicciones o niveles de gobierno, y se traduce en la distribución de funciones, competencias, espacios de autonomía, como así también determina flujos de interacción y recursos entre una autoridad central y autoridades para cada una de las partes.

Bidart Campos (2003) observó que la estructura federal se basa en tres relaciones básicas: subordinación, participación (colaboración) y coordinación (cooperación). Estas relaciones ciñen los vínculos entre los distintos niveles, y de éstos entre sí. La *subordinación* implica una sujeción a un único orden jurídico superior que se expresa en la Constitución y en las leyes dictadas por el Congreso Nacional. En términos formales del poder, el ente federativo detenta una capacidad

soberana que ejerce a través del conjunto de órganos que conforman el gobierno federal, mientras que las entidades subordinadas son autónomas, es decir, son libres de auto-determinarse en los aspectos políticos, institucionales, económicos y administrativos, pero siempre en el marco de limitaciones que fija la Constitución Nacional (CN). Por su parte, la relación de *participación* representa la colaboración de las provincias (gobierno provincial) en la toma de decisiones del gobierno federal⁹. Finalmente, la relación de *coordinación* (o articulación) se instrumenta a través del deslinde de competencias entre el Estado Nacional y cada una de las provincias. Es la otra cara de la subordinación porque implica considerar algunas competencias que se encuentran distribuidas entre los distintos ámbitos de poder.

Por otra parte, conforme las relaciones que se establecen entre las partes, es posible identificar cuatro tipos de federalismo: dual, cooperativo, centralizado y competitivo. El *dual* (prácticamente inexistente según numerosos autores) se caracteriza por la completa separación entre niveles de gobierno, donde cada uno tiene la capacidad absoluta para adoptar las políticas que considere oportunas, sin la interferencia de los demás niveles, por lo que las instancias de articulación son inexistentes. El *cooperativo* (*concertado o concurrente*), se caracteriza por que las competencias se dividen y entremezclan, por lo que las instituciones incentivan la cooperación dividiendo funcionalmente las tareas entre los distintos niveles de gobierno, previendo tareas que deben ser ejecutadas conjuntamente (Alonso, 2016, citando a Franzese, 2010). El *centralizado* se caracteriza porque los niveles subnacionales se convierten en meros ejecutores de las políticas tomadas por el nivel central, “y su capacidad política queda apenas reducida al ejercicio de la

⁹ El diseño del Congreso Nacional responde tanto al sistema representativo como al federal de organización y se expresa en la conformación de cada una de las Cámaras; así, mientras la composición de la Cámara de Diputados responde al total de habitantes de cada distrito electoral, asegurándose sólo un piso mínimo de legisladores para un distrito de escasa población, el Senado se compone de una representación igual de cada provincia y de la CABA. La colaboración además implica un cúmulo de interrelaciones entre los gobiernos por los cuales se asegura la “governabilidad” del país y el cumplimiento de las funciones básicas del Estado, a través de la participación en las decisiones.

representación democrática en los órganos que conforman una única política para todo el territorio”. Mientras que será *competitivo* en tanto cada nivel de gobierno ejerza las competencias que la Constitución le asigna autónomamente del resto de los poderes. Este último puede verse como una derivación del federalismo dual, en la que la prerrogativa de recaudar recursos y producir políticas públicas queda a cargo predominantemente de los gobiernos subnacionales, los que compiten entre sí por la atracción de recursos financieros y la iniciativa u omisión en determinadas áreas de política (Alonso, 2016, citando a Franzese, 2010).

Sólo el federalismo cooperativo concibe las relaciones (verticales u horizontales) entre los gobiernos en términos de articulación, dado que en este modelo la división de poderes requiere inevitablemente respuestas gubernamentales compartidas a fin de que las cosas sigan adelante (Alonso, 2016, citando a Elazar, 1996).

En el caso de Argentina, existe un tipo de federalismo *cooperativo* (también llamado *concurrente o concertado*) entre los niveles nacional, provincial, municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien nuestro país recoge la raíz estadounidense de separación de poderes (que se traduce en el principio de reserva de las provincias y la delegación expresa de poder, y son escasas y genéricamente enunciadas las materias que comparten los niveles de gobierno), a partir de la reforma constitucional de 1994, posee áreas concretas de responsabilidad concurrente o compartida (por ejemplo, medioambiente). Así, pese a que cada nivel de gobierno tiene funciones y competencias que definen campos de acción en su espacio territorial y jurisdiccional, existe un conjunto de arenas compartidas que demandan la acción conjunta de distintos niveles de gobierno.

En relación a la referida reforma constitucional, que Néstor Losa observa la existencia de un neofederalismo:

“Como consecuencia de estas reformas estructurales, el federalismo se elevó en jerarquía organizativa, aunque paralelamente el cuadro jurídico se hace más complejo, producto de más intensas descentralizaciones...” (2017:30).

Por último, destacamos siguiendo a Alonso que el federalismo –en tanto conjunto de reglas, si bien circunscribe, pero no determina políticas públicas- deja espacio para que los gobiernos decidan qué políticas no ejecutar debido a la ambigüedad en la asignación de competencias jurisdiccionales y por la debilidad de sanción frente al incumplimiento.

2.2.2 Relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales (RIG) consisten en “las diversas combinaciones de conexiones, interacciones, interdependencias e influencias existentes entre funcionarios públicos, tanto elegidos como nombrados, que ocupan puestos de todo tipo y en todos los niveles de gobierno” (Wright, 1988). Tal como señala Alonso (2016), esta conceptualización parte de la premisa de que las políticas públicas no son generadas por las reglas que establecen y delimitan las competencias de los distintos niveles de gobierno –esto es, el federalismo- sino por las interacciones que, más allá de las reglas formales tienen lugar entre todos los funcionarios, electos y no electos, involucrados en una determinada área de política.

En la misma línea, Jacint Jordana (2003) define las RIG como los sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado.

En tanto más compleja sea la estructura de niveles de gobierno, se puede encontrar un tejido más extenso de relaciones políticas y administrativas, sean de carácter vertical, básicamente entre el centro político y las unidades de gobierno subnacional, u horizontal, de cooperación entre distintas unidades de un mismo nivel de gobierno (Jordana, 2003:7).

Asimismo, Jordana (2003) identifica tres niveles de conexión, progresivamente más intensos: sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y

sistemas de toma conjunta de decisiones, los cuales pueden estar presentes en su totalidad o en parte.

Así, el concepto de RIG resulta complementario y a la vez superior respecto del federalismo, en la medida que incorpora variables no contempladas por el anterior, como ser las interacciones informales entre los funcionarios involucrados. Esto último puede vincularse a las características de cada área de política pública y la influencia partidaria, entre otras variables. Por todo ello, resulta más adecuado para referirse a las interacciones que ocurren en la práctica entre los múltiples actores de distintos niveles y jurisdicciones que intervienen en las distintas políticas públicas.

2.2.3 Redes de políticas

Finalmente, el concepto de *redes de políticas* surge en oposición a la visión jerárquica y de compartimentos que la administración pública ha interiorizado como forma tradicional de reaccionar ante los problemas públicos, que es cada vez menos funcional puesto que cada vez más los problemas públicos deben ser tratados a través de su naturaleza intersectorial e interregional (Cabrero Mendoza, 2007).

Diversos autores definen las redes como ámbitos de relaciones relativamente estables, no jerárquicas e interdependientes, entre diversos actores –estatales y no estatales, en diferentes escalas territoriales y distintos niveles jurisdiccionales- que comparten intereses comunes, se conocen y se reconocen; dentro de los cuales se desarrollan capacidades para movilizar recursos en una acción colectiva dirigida a resolver problemas comunes (Le Gales, 1995; Börzel, 1997, Cabrero Mendoza, 2007; Alonso, 2016).

Otros autores observan las redes como una forma de coordinación que emerge en respuesta a ciertas contingencias históricas y de manera de solucionar determinados problemas de coordinación; como forma particular de gobierno (Fleury Teixeira, 2002); o como un nuevo mecanismo político de gestión de la complejidad, diferente de las formas

tradicionales, en donde todos los actores son conscientes de las interdependencias, de la inexistencia de centralidades jerárquicas fuertes y de la necesidad de dar una cierta institucionalización a esas interdependencias, como mecanismo político de gestión de la complejidad que supere las limitaciones de las acciones atomistas (Gomà, 2001).

Fleury (2002) señala que las redes se han visto como la solución adecuada para administrar políticas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, hay muchos actores interesados, existe interacción de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana. Observa que la red es vista como un tema emergente que integra las disciplinas de política y administración, como un modelo estratégico de gestión de políticas, o aún como un nuevo modelo de gobierno. Advierte también, que la creación y mantenimiento de la estructura de redes imponen desafíos administrativos fundamentales, vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos e interacción, construcción de mecanismos y procesos colectivos de decisión, establecimiento de prioridades y observación.

En suma, el interés en adaptar el concepto de redes de políticas para estudiar los patrones de gobernabilidad local reside en el reconocimiento de la multiplicidad de actores locales que dependen uno de otro y cuya cooperación puede ayudarlos a enfrentar presiones externas, reducir la incertidumbre y aumentar la eficacia en su acción política (Fleury, 2002).

2.3 Los arreglos intermunicipales

Como lo expresamos más arriba, nuestro análisis se centra en el asociativismo intermunicipal “desde abajo”, en espacios metropolitanos, como estrategia de gestión conjunta bajo la forma de RIG de carácter horizontal, el cual presenta particular relevancia como modelo de gestión de espacios metropolitanos. En este sentido, resulta importante indagar acerca de las diversas conceptualizaciones al respecto.

Existen dos modelos de gestión de espacios metropolitanos, uno supra municipal y otro intermunicipal. El *supra municipal* supone la creación de un gobierno por encima de las instituciones municipales preexistentes, con legitimidad política directa, autonomía institucional, administrativa, económica y financiera; o bien la creación de un organismo político de base consorciada encargado de todas las funciones metropolitanas; o bien que niveles de gobierno superior asuman las funciones metropolitanas. En tanto que el *intermunicipal* supone la asociación de todas o parte de las unidades locales existentes en el área o zona metropolitana y la creación de órganos dotados de competencias para administrar y regir los asuntos y servicios comunes, subsistiendo su autonomía y legitimidad política para los asuntos locales; o bien el establecimiento de organismos ad hoc para fines o servicios metropolitanos determinados, sustraídos de la competencia de los gobiernos locales, como ser la prestación de algunos servicios específicos de ámbito metropolitano o simplemente para promover o coordinar estudios y propuestas planificadoras sin carácter vinculante.

De acuerdo a su origen, los arreglos intermunicipales pueden ser de tres tipos: “*desde arriba*”, cuando exista condicionamiento/imposición (legal, de recursos financieros y de control) de una instancia supra ordenadora; “*desde abajo*”, cuando exista asociación espontánea, voluntaria de los municipios, a partir de negociaciones e intercambios de recursos técnicos, de información y de gestión de manera horizontal; y “*desde abajo, bajo la sombra de la jerarquía*”, cuando se combinen ambos diseños (Barrera Buteler, 2001; Parmigiani de Barbará, 2003; Campari y Guerrero, 2003; Perún, 2004).

Un recorrido a través de la bibliografía acerca de las asociaciones intermunicipales arrojó una amplia variedad de figuras vinculados, entre los que se destacan: consorcios, mancomunidades, comunas, microrregiones, corredores,

sindicatos, federaciones y redes o sistemas intermunicipales, entre otros, en su mayoría utilizados indistintamente.

Desde una perspectiva organizacional, las asociaciones intermunicipales se definen como una estructura consorcial, conformada a partir de la asociación de los municipios, que surge para resolver necesidades locales, con el fin de identificar proyectos concretos (Elgue y Haddad, 2004). También, como figuras que exceden el municipio y que surgen por acuerdos entre gobiernos municipales por la necesidad de reunirse para realizar un trabajo en conjunto -prestación de servicios comunes, la coordinación en la formulación y ejecución de las políticas públicas- (Campari y Guerrero, 2003)¹⁰. O bien, como instrumentos de fortalecimiento municipal (Nicod, 1999) y como arreglos institucionales que permiten fortalecer o dar viabilidad a las estructuras vigentes, ayudando a superar las limitaciones de escala o el desafío del desarrollo regional (Iturburú, 2001).

Desde una perspectiva político-institucional, se definen como “articulación institucionalizada de gobiernos locales interconectados e interdependientes para ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal” (Cravacuore, 2017:6). En este sentido, se definen también como un gran ejercicio de articulación de voluntades políticas y capacidades técnicas dispuestas para el desarrollo de un territorio o un fin en común (Medina Parra, 1999). Y como *nuevo actor territorial* y estrategia de desarrollo “*desde abajo*” (Altschuler, 2003).

Finalmente, desde una perspectiva jurídica, Losa las define como:

“[...] el fruto de unir personas físicas y/o jurídicas con el propósito de obtener beneficios, pudiendo tener por fin un objeto comercial o cultural o de sanidad o judicial o económico, entre otros [...]. Es un derecho implícito que hace a sus fines de bienestar general” (Losa, 1993:104, 108).

En otro orden, Losa define las regiones como:

“un núcleo territorial que conforman diferentes gobiernos autónomos (provincias, condados, municipios u otro tipo de nivel gubernativo) y que se integran jurídicamente

¹⁰ Campari y Guerrero (2003), citando a Gerald Frug (1994).

con fines predeterminados e instrumentados por medio de convenios, con la finalidad de realizar políticas públicas comunes con unificación de personería” (2017:54).

Cabe advertir que, si bien las distintas conceptualizaciones varían respecto de la forma que asume la asociación (de un lado se define como arreglo institucional o acuerdo formal, mientras que, de otro, como acción mancomunada de municipios, sin detenerse en la dimensión de la institucionalidad), en todos los casos se define en términos instrumentales, como medio para la realización de uno o varios fines: el desarrollo territorial, la realización de actividades conjuntas (prestación de servicios, compras conjuntas, unificación de criterios), el fortalecimiento municipal y la defensa de intereses frente a otros actores¹¹.

Estos arreglos pueden tener un carácter temporal o indefinido, entre municipios vecinos (con continuidad territorial) o no, ubicados en una misma jurisdicción (provincial, nacional), o bien estar constituidos por municipios de distintos países – también llamadas redes de ciudades- (Cravacuore, 2016).

Finalmente, resta destacar que casi la totalidad de la producción científica al respecto en el país aborda el tema a través de estudios de caso –principalmente sobre las áreas metropolitanas de mayor tamaño: Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Mendoza-, que parten del interés en sí mismo y dejan pocas pistas acerca del cómo y el porqué de la creación de *intermunicipalidades*, de su forma y de su desarrollo, y, particularmente, de su impacto. La mayoría de los trabajos data del comienzo del siglo, como respuesta a la innovación que supuso para la administración local y la curiosidad que despertó el fenómeno (Fagundez, 2008).

La significativa reducción de la producción académica de los últimos diez años acerca de la temática –con excepción de la bibliografía de Daniel Cravacuore¹², que desde 2001 continúa esta línea de estudio-, permite advertir la falta de

¹¹ Sobre este tema ver Pulvirenti (1999), en cuanto a sindicatos de comunas.

¹² Véase Cravacuore (2001, 2004, 2006, 2007, 2011, 2015, 2016, 2017).

reconocimiento y la pérdida de interés al respecto, que se refleja a su vez en la falta de políticas de promoción y en el escaso surgimiento de nuevas experiencias.

3. Marco analítico: Matriz Política y Análisis Estratégico

La creación de las asociaciones intermunicipales es el resultado de la interacción estratégica de los actores locales y/o supra municipales, en el marco de las restricciones institucionales existentes. Bajo esta perspectiva, el Análisis Estratégico resulta de particular interés para entender este tipo de procesos.

“Por análisis estratégico (o teoría de elección racional) se entiende aquel que asume que los actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, éstos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines (Acuña, 1995:18)”.

Entonces, para analizar un fenómeno hacia el interior del régimen político, debemos enfocar el conjunto de reglas e instituciones que rigen la organización del poder; ello, sin desconocer la injerencia de otras variables que condicionan y dan forma al comportamiento de los sujetos.

Como lo destacan Acuña y Chudnovsky:

“...[Debemos] entender dónde operan y están situadas las instituciones y cuál es el marco en que los actores participan, es decir, debemos observar a las instituciones y actores inmersos en el funcionamiento de una matriz política” (2014: 28-29).

Esta *matriz política* consiste en un sistema de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales y de constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de los objetivos políticos (Acuña, 1995:15)¹³. En función de esta matriz y de la estructura de opciones estratégicas que surgen, los actores individuales y colectivos

¹³ a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos; b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses” (Acuña y Chudnovsky, 2014: 29).

despliegan estrategias y comportamientos. Así, los procesos políticos -acotados en tiempo y espacio- pueden ser explicados por relaciones y direccionalidades causales cambiantes entre los distintos conjuntos de variables.

Las *variables socio-estructurales* son centrales, porque fijan el campo de posibilidades para las estrategias de los actores. Nos remiten a la estructura social y económica, a los aspectos técnicos económicos de los procesos de producción, distribución y acumulación de la sociedad, los recursos naturales, el capital físico, el progreso tecnológico, el capital humano y los aspectos generales de la base social. Fijan los límites de factibilidad (lo posible en un momento dado) para los objetivos que los actores persiguen. No obstante, el conocimiento del marco de lo posible no permite precisar qué harán efectivamente los actores, porque sus comportamientos no dependen sólo de lo que estructuralmente pueden hacer, sino de aquello que entienden que pueden hacer y del conjunto de opciones del que pueden echar mano. Estas variables de análisis, entonces, deben complementarse con otras que coadyuven a comprender el comportamiento de los actores.

Los actores, individuales y colectivos, son clave para el análisis porque de su interacción y de la articulación de sus comportamientos, se determina en gran parte la direccionalidad histórica del proceso político. La intencionalidad que guía las acciones en interacción se materializa dentro de un marco institucional, de allí que *actores e instituciones* sean fundamentales para entender el proceso. Son las *variables político-institucionales* las determinantes del comportamiento porque dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas de juego en que tiene lugar la disputa entre actores que inciden o pretenden incidir sobre las políticas. Comprender por qué los actores hicieron lo que hicieron, requiere analizar la forma en que las instituciones o incentivos influyeron sobre el actor (Acuña y Repetto, 2009).

El comportamiento de los actores se desenvuelve en espacios o arenas, donde las instituciones conforman el marco donde se plasman las reglas del juego. En el

juego, instituciones estatales, régimen político y legal, las reglas en general, determinan probabilidades diferenciales de éxito para el logro de los objetivos de los distintos actores, porque establecen los incentivos para los intercambios y el accionar estratégico de los actores que interactúan. Este marco es fundamental para las estrategias de los actores.

Si bien el término “instituciones” admite variadas conceptualizaciones, en general la literatura caracteriza las mismas como *tableros de juego* que permiten la coordinación de los actores al tiempo que incentivan o desalientan determinados procesos y/o comportamientos en desmedro de otros (North, 1993). Al determinar quién, qué, cómo y cuánto puede obtener cada uno en su interacción, las instituciones redundan en comportamientos previsibles (North, 1993; March y Olsen, 1997).

En sentido semejante, Ostrom definió las instituciones como:

“[...] reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas (...) todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno externo” (citada por Guy Peters, 2003: 85).

Asimismo, Levitsky y Murillo señalan que:

“Las instituciones políticas pueden ser definidas como reglas y procedimientos ideados por los seres humanos –tanto formales como informales– que restringen y permiten el comportamiento político” (2010: 33).

Repetto (2004) señala –citando a Schedler (1998)- los atributos comunes de las definiciones de instituciones: son creaciones sociales; son propiedades colectivas; se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia y recurrencia; generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, de allí que establezcan restricciones y oportunidades¹⁴.

¹⁴ Las instituciones operan en distintos niveles y afectan intereses y comportamientos de los actores. En este sentido, se identifican distintos niveles de reglas. Las de nivel R1 tienen contenidos específicos de políticas públicas, las de nivel R2 definen las reglas con las que se construyen las reglas R1 y, finalmente, las de nivel R3 definen las reglas con las que se construyen las reglas R2. Las reglas R3 son aquellas que delimitan quiénes y cómo definen las reglas de la sociedad, comprende las leyes que rigen la participación, el proceso de toma de decisiones y el régimen político; están contenidas especialmente en la constitución o ley fundamental del Estado. En los distintos niveles participan distintos actores y se desarrollan distintas estrategias, interactúan entre sí, movilizan recursos y

Las instituciones, entonces, tienen un carácter ordenador y restrictivo en tanto permiten la interacción social bajo ciertos códigos y marcos jurídicos. Y, junto con los actores, son el sustrato necesario para analizar los procesos políticos. Las instituciones enmarcan el comportamiento de los actores y limitan la factibilidad del diseño y formulación de políticas públicas. Dentro de las instituciones, el marco jurídico legal puede entenderse como una *capacidad institucional formal del régimen político*, conjunto de instrumentos restrictivos o permisivos de los comportamientos de los actores. Sin embargo, fuera de ese conjunto de reglas formales, se abre un amplio abanico de reglas informales que determinan (a veces con más fuerza que las formales) los comportamientos de los actores y la lógica de relaciones entre ellos.

Dos cuestiones derivadas de la interacción entre el conjunto de reglas y los actores, revisten especial atención. En la primera, interesa destacar los aspectos formales que determinan la efectividad de las reglas; y en la segunda, algunos determinantes sustanciales (contenido) que determinan la relación de las normas con los comportamientos de los destinatarios.

La efectividad de las reglas: En cuanto a los aspectos que determinan el cumplimiento efectivo, la “capacidad institucional” es definida por Acuña y Chudnovsky:

“[como] la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y momento dados” (2014: 58).

De acuerdo a Levitsky y Murillo, en cuanto a las instituciones formales o “instituciones de papel”:

“La fortaleza institucional puede ser conceptualizada a lo largo de dos dimensiones: imposición y estabilidad. La imposición es el grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica. Donde todos los actores relevantes en un territorio dado

pretenden satisfacer sus intereses. Pero, además, el marco institucional determina la simultaneidad de arenas en las que los actores participan, lo cual impacta en la caracterización de las políticas públicas, como una articulación de múltiples espacios institucionales en las que la acción de cada actor en un espacio afecta su posición en los restantes juegos en que toma partido (conf. Acuña, 1995b: 20-21; Acuña y Tommasi, 2000; Acuña y Repetto, 2009: 7-8; Acuña y Chudnovsky, 2014: 55-56).

cumplen rutinariamente con las reglas de papel o enfrentan un alto riesgo de castigo, la imposición es alta. Por estabilidad queremos decir durabilidad. Las instituciones son estables en la medida en que sobreviven no sólo al paso del tiempo [...]” (2010:33).

Tal como lo destacan los autores, esta variación tiene importantes implicancias porque allí donde los actores no esperan que las instituciones formales perduren o sean hechas cumplir, su comportamiento a menudo diferirá marcadamente. Es en este esquema donde se introducen las denominadas “instituciones fachadas”, definidas por Levitsky y Murillo:

“[como reglas que] permanecen en los libros por largos períodos de tiempo, pero son rutinariamente ignoradas, sirviendo, de hecho, como fachadas... [...]. En su forma extrema, tales instituciones pueden efectivamente servir como fachadas, que los detentadores del poder tienen interés en mantener en los libros, pero ningún interés en hacerlas cumplir. Estas instituciones pueden ser estables, pero su estabilidad está basada en una expectativa compartida de que las reglas no serán hechas cumplir. En el mundo en desarrollo, las instituciones decorativas son a menudo una respuesta a las demandas o expectativas internacionales” (2010: 35 y 38).

Otro aspecto a destacar implica observar la distribución diferencial de recursos que fijan las instituciones frente a los actores y que determinan o consolidan asimetrías entre ellos, lo que redundando en la definición o redefinición de las estrategias para maximizar sus intereses. Sin embargo, la distribución diferencial, en rigor, pesa de forma diferente de acuerdo a las capacidades y recursos que posee y puede movilizar cada actor; ello principalmente porque, si bien esos recursos y capacidades se ven afectados en parte por las instituciones, unos y otras pueden tener origen en condiciones estructurales o aun en constreñimientos ideológicos.

Otras precisiones también importan para el análisis político. La primera implica que, al estar inmersos en varios juegos, a los actores se les presentan distintas opciones y en ese contexto es que el actor adopta su estrategia, la cual puede ser mal interpretada si sólo el análisis se centra en el juego principal o principal arena. Al respecto, Tsebelis (1990) ofrece una explicación para los casos en que la elección del actor aparece como subóptima y, además, introduce un concepto relevante para nuestra investigación: la idea de “juegos anidados” donde el actor participa en distintos juegos y su acción estratégica no puede comprenderse plenamente

observando las variables y determinaciones de un solo juego. Es el caso, por ejemplo, de los intendentes que deben jugar en distintos espacios: al interior de su territorio, en sus partidos políticos, con la provincia y con la nación.

Con todo, asumimos que instituciones y actores son fundamentales en el análisis político. Sin embargo, a pesar de la importancia de estas variables en el sistema político, el análisis debe considerar las restantes variables dentro de la matriz. Ni la intencionalidad de los actores, ni sus concretos recursos y capacidades, ni la distribución del poder que surge de las instituciones, explican totalmente los comportamientos. La acción desplegada por el actor está también condicionada por su propia estructura de conocimiento y percepción del entorno.

Importa, pues, comprender la influencia de *factores ideológicos y culturales* en el comportamiento de los actores, el mapa cognoscitivo que lo condujo a emprender determinado curso de acción. Este *mapa* está determinado por el conjunto de creencias que el sujeto posee, su sistema de valores, su sentido común y percepciones generales sobre las relaciones sociales y respecto del funcionamiento de la sociedad y cómo debería funcionar. Incluir estas variables de análisis implica asumir que los actores interpretan los constreñimientos estructurales y los propios límites de factibilidad, sus recursos y capacidades; y de esa forma, su comportamiento es guiado por una racionalidad que se encuentra anidada en su propio esquema de conocimiento y percepción de las opciones a su alcance. Este esquema cognoscitivo está tan determinado por el conocimiento científico, como por el religioso, el místico o el ritual, y en todo caso, será un bagaje que, para el actor, permite extraer explicaciones generales sobre la causalidad y el sentido de determinados fenómenos.

La ideología juega en el comportamiento estratégico del actor a través de la percepción sobre los límites de factibilidad, el conocimiento de la dinámica que rige las relaciones sociales, la identificación de la mayor o menor probabilidad de éxito de

un accionar, la aceptabilidad valorativa y normativa de un determinado curso de acción u objetivo, y la deseabilidad o no de determinados resultados que se presentan como posibles (Acuña y Chudnovsky, 2014).

Concluimos así, que el proceso político es resultado de la articulación de las acciones de actores que enfrentan diversas opciones dentro de tres conjuntos de constreñimientos: estructural-económico, político-institucional e ideológico.

Elster afirmó:

“... [que] una manera simple de explicar una acción es verla como el producto final de dos operaciones sucesivas de filtración [...]. El primer filtro está compuesto por todas las restricciones físicas, económicas, legales y psicológicas que enfrenta el individuo. Las acciones coherentes con esas restricciones forman su “conjunto de oportunidad”. El segundo filtro, es un mecanismo que determina qué acción que está dentro del conjunto de oportunidad será realizada realmente. En esta exposición los principales mecanismos a considerar son la elección racional y las normas sociales” (1993:23).

La lógica del proceso político no está en la intencionalidad aislada de un actor, sino en la forma en que las intencionalidades se combinan en un contexto dado. Además, el comportamiento político no es mera consecuencia de los condicionamientos que enfrenta el actor, sino que además éste reacciona frente a tales constreñimientos y muchas veces su comportamiento está determinado por la intención de redefinir estos condicionamientos (Acuña, 1995b). Se asume, entonces, que los actores son “*racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, estos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines*” (Acuña, 1995a: 45).

Tres elementos permiten analizar adecuadamente a los actores: a) sus intereses; b) sus recursos y c) sus ideas / entendimiento. Los *intereses* del actor son sus motivaciones, lo que persigue con sus acciones. Los *recursos*, en cambio, dan cuenta de las capacidades que posee el actor, en particular: de negociación, para descifrar el contexto y de apropiarse de información, de representación o legitimidad para actuar en nombre de otros, de movilización y de superar los problemas de acción colectiva, en este último caso, cuando se trata de un actor colectivo. Finalmente, las *ideas o*

entendimientos se refieren al hecho que los actores diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos, es decir, las “formas particulares de concebir el mundo”, sin importar lo verdadero o falso de la impresión, sino el “pensamiento que, combinando valores, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable” (Repetto y Acuña, 2001).

En suma, la racionalidad que guía los comportamientos de los actores es estratégica, en tanto “no asume como parámetro dado y constante el comportamiento de los otros, sino que considera tanto el comportamiento propio como el de otros como variables” (Acuña, 1995a: 46)¹⁵. Esta variabilidad esta co-determinada por los constreñimientos impuestos por la estructura costo/beneficio de las opciones estratégicas, por la estructura de preferencias de los actores y por su interdependencia en la toma de decisiones estratégicas¹⁶.

4. Consorcios intermunicipales: experiencias y dos casos de estudio

Habiendo revisado la literatura sobre asociativismo intermunicipal y enmarcada la cuestión desde el ámbito conceptual, es útil repasar brevemente algunas experiencias que se registran en relación a los distintos arreglos institucionales entre municipios.

En esta sección recorreremos distintas experiencias de intermunicipalismo desarrolladas en el país y en el exterior, y para ello nos limitaremos a señalar algunos de sus rasgos generales, sin detenernos en el detalle de cada caso.

¹⁵ Esto último implica tres propiedades: a) los beneficios de cada actor dependen de las decisiones del conjunto de los actores intervinientes; b) los beneficios de cada actor dependen de los beneficios de todos los actores intervinientes y c) dado que el éxito de los objetivos buscados por un actor dependerá de las decisiones que adopten el resto de los actores, la elección de cada actor depende de la elección del conjunto de los actores. (Acuña 1995a).

¹⁶ Según Elster (1984), esta triple interdependencia niega que los individuos sean considerados como átomos aislados y egoístas, sino que se presentan como un microcosmos que resume toda la red de relaciones sociales donde están insertos.

4.1 La experiencia internacional

En Europa las experiencias de articulación a nivel local datan del siglo XIX y se profundizan con la Primer Guerra Mundial, a raíz del surgimiento de un movimiento asociacionista municipal, que dio lugar a distintos tipos de uniones entre gobiernos locales.

En Francia, una ley de 1873 ya autorizaba la creación de comisiones para la asociación de municipios y otra ley de 1890 ofreció un verdadero marco para la cooperación intermunicipal al autorizar la creación de asociaciones de municipios. Allí se identificaron dos grandes sistemas de constitución de asociaciones intermunicipales, como *comunidad de comunas* y como *sindicato de comunas*, cuyo fin era la ampliación de las capacidades operativas de las comunas, así como también su fortalecimiento frente a los estados provinciales y federal. En cualquier caso, se promovía ampliamente la formación voluntaria de instituciones supra municipales.

En España existen distintas fórmulas de coordinación intermunicipal: *mancomunidades*, *comarcas* y *federaciones de municipios*¹⁷, las cuales han tenido un importante papel en las relaciones entre los entes locales y las administraciones superiores, actuando como un interlocutor válido impulsando la cooperación tanto vertical como horizontal. Cabe destacar que, en este país, la Ley 7/85 refiere a este tipo de arreglos como un derecho propio de los municipios.

En Italia la legislación ofrece una fórmula asociativa cuya finalidad es facilitar la futura *fusión* de los municipios asociados. Esta unión voluntaria está

¹⁷ Las *mancomunidades* son fórmulas de carácter funcional, que suponen la asociación voluntaria de varios municipios para la prestación de uno o varios servicios a la comunidad local formada por los municipios asociados. En el caso de las *comarcas*, aunque suponen también una fórmula de carácter asociativo, se produce una intervención determinante del ente regional, que es quien posee la potestad para su creación para lo cual no es necesario el consentimiento de la totalidad de los municipios de un área geográfica. Ello da lugar a una entidad de perfil administrativo y ámbito supra local. También pueden establecerse con un carácter puramente funcional para las administraciones de intereses de ámbito supra local en sectores como la sanidad, la agricultura, etc. (son los casos de Valencia y Andalucía). Finalmente, una tercera fórmula es la de las *federaciones* de municipios, las cuales surgen por asociación voluntaria de los municipios para la defensa de la autonomía local y la asistencia a las entidades locales.

pensada para el ejercicio de una pluralidad de funciones y servicios en gobiernos locales de pequeña dimensión, colindantes, pertenecientes a la misma provincia, que no superen cada uno de ellos los cinco mil habitantes. Las regiones pueden fomentar, mediante ayudas económicas, la constitución de estas uniones, que tienen un carácter temporal. Pasados los diez años desde la constitución, la región o los municipios pueden acordar la fusión. De lo contrario, la unión queda disuelta.

Alemania también prevé numerosas y flexibles formas de asociación de pequeños municipios, que reciben diferentes denominaciones y contenido entre los diferentes Estados subnacionales.

En cuanto a experiencias en contextos metropolitanos, puede señalarse que, con un mayor grado de institucionalización, existen experiencias de *gobiernos metropolitanos* (también denominado asociacionismo metropolitano, aglomeraciones metropolitanas y ciudades metropolitanas) en el gran Londres, Bolonia, Barcelona¹⁸ y Francia.

En Estados Unidos y Canadá también existe experiencia al respecto. En el primero, son comunes las *ligas de municipios*, con finalidad colaborativa y de confrontación frente al Estado federal y provincial. Un ejemplo de ello es la liga de municipalidades de Carolina del Norte, que existe desde 1908. En Canadá, al igual que en Francia, Portugal e Italia, fueron clave los incentivos fiscales y financieros para hacer operativa la cooperación entre autoridades locales (IMCO, 2010).

En América Latina, recién en las últimas décadas se crearon las condiciones político-institucionales para la cooperación intermunicipal, a través de la previsión en algunas normas constitucionales para la conformación de organismos intermunicipales y/o gobiernos metropolitanos. Lo relativamente tardío de estas experiencias, posiblemente puede atribuirse a la existencia de sistemas políticos

¹⁸ La Carta Municipal de Barcelona (1991) recomienda el establecimiento de un gobierno supralocal a dos niveles: área metropolitana y región metropolitana.

autoritarios, verticalistas y centralistas. Existen experiencias en Uruguay, Costa Rica, Puerto Rico, Colombia¹⁹, Cuba, Bolivia, Guatemala, Venezuela, Brasil, Chile, México, Nicaragua, Paraguay y Argentina.

La experiencia más antigua se registra en Uruguay. Primero, en 1938, con el funcionamiento Congreso de Intendentes (en un principio informal pero luego reconocida constitucionalmente), y más recientemente con el Plenario de Municipios, entre otras experiencias asociativas. Le sigue Costa Rica, en 1939, bajo los lineamientos de la Ley de Asociaciones, a través de los cuales las municipalidades comenzaron a promover su articulación en defensa de sus intereses²⁰; y Bolivia, que a partir de 1940 fue pionera en materia de legislación sobre asociativismo²¹. Allí, las primeras mancomunidades surgieron bajo el mandato legal de agrupar municipalidades con menos de 5.000 habitantes para fusionar gobiernos económicamente inviables y coordinan sus acciones para no duplicar esfuerzos. Actualmente, el 85% de las municipalidades de ese país se encuentra mancomunada²².

Universidad de
San Andrés

¹⁹ La Constitución de Colombia, en su art. 319, prevé que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad. Pueden prestar en común algún servicio y ejecutar obras de interés metropolitano. Allí, serán los alcaldes y concejos municipales los encargados de protocolizar la conformación del área (Losa, 1993:107).

²⁰ Allí surgieron, más adelante, las Ligas Municipales o Federaciones de Municipalidades en 1968, con criterio de regionalismo y funcionalidad acorde a sus territorios.

²¹ El país cuenta con una vasta legislación que avala el funcionamiento de las mancomunidades como fórmula asociativa. La Constitución de 1967, ya reconocía la posibilidad de las municipalidades de asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines. La Ley 1551 de Participación Popular, sancionada en 1994, en su artículo 22, obligó a aquellos con poblaciones inferiores a los 5000 habitantes a asociarse para recibir los recursos de la coparticipación tributaria. La Ley de Unidades Político-Administrativas declaró la facultad del gobierno de promover, con base en criterios estratégicos, la conformación de mancomunidades. La Ley 2028 de Municipalidades sancionada en 1999 definió a la mancomunidad como la asociación voluntaria de uno o más municipios para la realización de bienes comunes, ejecutando acciones e inversiones concurrentes; las definió como sujetos de derecho privado y distinguió entre mancomunidades de distritos y de municipios metropolitanos. Mediante un convenio, los gobiernos locales interesados en el desarrollo conjunto de programas, planes y proyectos pueden constituirlos y tramitar su personalidad jurídica para desarrollar acciones de inversión con el sector público, con las prefecturas y el gobierno central, y el privado, incluyendo agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

²² Marcela Suárez (2016), en Cravacuore et al (2016).

En El Salvador, la primera experiencia de asociativismo intermunicipal tuvo lugar en 1941, con la creación, mediante un acuerdo ejecutivo, de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), que volvió a activarse en 1986.

En Venezuela, el asociativismo data desde la promulgación de la Constitución de 1961²³. Allí, se encuentra previsto, por la vía de acuerdos, formar Mancomunidades e incluso Distritos Metropolitanos. En 1972 se creó la Mancomunidad Urbanística de Caracas y con la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978 -y su reforma parcial de 1999- se estableció el derecho de los municipios de asociarse para el mejor cumplimiento de sus fines.

Por su parte, en Brasil, se registran casos de asociativismo desde la década de 1960, principalmente en la región sur del país²⁴. Con el régimen militar el fenómeno se vio debilitado, no obstante, en 1973, durante la dictadura, se crearon regiones metropolitanas, por supuesto de manera centralizada. La mayoría de las experiencias en este país son de la década del '80²⁵, vinculadas a incentivos para el establecimiento e implementación de consorcios de desarrollo microrregional y producción de alimentos (Cruz, 2001), como así también a la existencia de un nuevo marco normativo²⁶. Algunas regiones metropolitanas²⁷, en función de su trayectoria

²³ También la Constitución de 1999, en su artículo 170, promovió la mancomunidad de municipios como forma asociativa intergubernamental para fines de interés público, como la prestación de servicios que exceden por su volumen y complejidad a la actuación individual de un solo gobierno local. Se suma a ello la capacidad otorgada a los gobiernos locales de crear otras formas asociativas intergubernamentales, como las fórmulas de carácter consorcial. Por su parte, el artículo 171 de la Constitución prevé la organización de Distritos Metropolitanos.

²⁴ Otro caso de asociaciones intermunicipales ocurrió en Bauru (SP), con el Consorcio de Promoción Social (Cruz, 2001).

²⁵ Ejemplo de ello, es el Consorcio para el Desarrollo Integrado del Valle de Paraíba.

²⁶ La Constitución brasileña (1988) habilita a los Estados a instituir por agrupamiento de municipios limítrofes, regiones metropolitanas, aglomerados urbanos y microregiones, con el fin de organizar, planificar y ejecutar funciones públicas de interés común (Ultramarini y Moura, 1994).

²⁷ Las regiones metropolitanas son multi-jurisdiccionales y en apenas siete fueron identificadas estructuras específicas, institucionalizadas y activas. Ellas están respaldadas por agencias de desarrollo o autarquías, fondos metropolitanos y consejos (Spink, Teixeira y Clemente, 2009). Según Klink (2003, 2008), hubo una continuación del patrón institucional de las regiones metropolitanas creadas durante el régimen militar, que se caracterizan por una estructura similar. En general, ellas son responsables del pacto, planificación, implementación y evaluación de políticas como: transporte, saneamiento y medio ambiente. Reciben fondos de los municipios y del estado, transferencias del

de cooperación, resultaron en la creación de consorcios, como el Consorcio de Transportes de la Gran Recife, creado en 2008. Si bien poseen atribuciones características de un nivel de gobierno (les compete coordinar los servicios comunes de interés metropolitano), no tienen autonomía política -dependen de las asambleas estatales para transformar en leyes las decisiones de la administración metropolitana- ni capacidad de tributación propia.

En México, la posibilidad de asociación entre los municipios data de 1983, con la reforma al artículo 115 de la Constitución federal. Antes de eso, esta figura de gestión era prácticamente desconocida, aunque ya había algunos antecedentes aislados, como el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), que se constituyó en 1978, como una comisión interinstitucional de coordinación presidida por el gobierno del estado de Jalisco. A pesar de los avances, según advierte Ady Carrera Hernández (2016), “los propios municipios se han mostrado reacios a adoptar este mecanismo de coordinación, a pesar de todas las virtudes y ventajas que puede ofrecerles en términos de recursos, capacidades e incidencia política²⁸”.

En Chile, si bien existían antecedentes asociativos que intentaban generar vínculos intermunicipales (la primera asociación intermunicipal se crea en 1993), no fue sino hasta el año 2011, con la aparición de la Ley de Asociativismo Intermunicipal, que las prácticas asociativas se incrementaron²⁹. Mediante la ley

Gobierno Federal y convenios con organizaciones nacionales e internacionales. Cuentan con la participación de los municipios, del Estado y, en algunos casos, de la sociedad civil y del poder legislativo.

²⁸ “Durante largo tiempo el municipio fue la criatura que dependía de las prebendas del presidente de la República o de los gobernadores. Tal parece que ninguno de estos actores tiene intenciones de renunciar a esa paternidad”. En: Cravacuore et al (2016).

²⁹ La LOCM no les permitía obtener personalidad jurídica. Ello restringió durante años la autonomía financiera de las asociaciones, haciéndolas depender única y exclusivamente de las municipalidades miembro (sin poder suscribir contratos, tener patrimonio propio ni postular a fondos concursables del Estado). Además de la ausencia de un marco normativo, de personalidad jurídica e inexistencia de autonomía financiera, se diagnosticaba una falta de claridad sobre el rol del asociativismo, debilidades respecto a la capacidad y legitimidad de liderazgo de las asociaciones y una frágil estabilidad, dado que los liderazgos e ímpetus estaban más bien ligados a usos instrumentales de ellas y no a proyecciones estratégicas propiamente tales (SUBDERE, 2008). Pese a ello, con el pasar de los años se

20.527 de 2011 se modificó la Ley Orgánica de Municipalidades (LOCM), entregando respaldo jurídico a la constitución de asociaciones³⁰. En la actualidad, Chile cuenta con 36 asociaciones municipales formalmente constituidas de acuerdo al Registro Único de Asociaciones Municipales. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) apoya a estas agrupaciones a través del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales, existente desde 2007, a través del cual se seleccionan y financian proyectos presentados³¹, lo cual da cuenta del interés por incentivarlas y fortalecerlas por parte del gobierno central, que ha trascendido los mandatos de turno.

Como vemos, la experiencia a nivel internacional es rica, tanto por su antigüedad como por su diversidad. En general, las distintas experiencias comparten como rasgo determinante la existencia de condiciones político-institucionales, como ser: la existencia de un marco normativo favorable y la promoción a través de incentivos por parte de niveles centrales.

4.2 La experiencia argentina

En nuestro país el fenómeno de la cooperación intermunicipal tiene sus orígenes a fines de la década del sesenta, interrumpida con la dictadura militar y retomada hacia fines de la década del ochenta y principio de los noventa.

fueron configurando cuatro grandes grupos de asociaciones municipales que persisten en la actualidad: las nacionales, principalmente a través de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y la Asociación de Municipios de Chile (AMUCH) desde 2013; las regionales, que tienen sus orígenes en los apartados regionales de la AChM y principalmente han funcionado como un intermediario entre los gobiernos regionales respectivos y las municipalidades de la región; las territoriales, que se agrupan por características, proyectos o intereses comunes de comunas colindantes (en ocasiones, provincias completas); y las temáticas, agrupadas en torno a intereses concretos en común, las que habitualmente también tienden a ser creadas mediante comunas colindantes (SUBDERE, 2008a).

³⁰ Esta norma estableció que:

- a) Dos o más municipalidades, independientemente de la provincia o región de pertenencia, podrán constituir una asociación municipal a fin de facilitar la solución a problemáticas comunes o aprovechar mejor sus recursos disponibles.
- b) Dichas asociaciones pueden gozar de personalidad jurídica de derecho privado.
- c) Disponen de patrimonio propio, con cuotas de incorporación, aportes ordinarios, extraordinarios y otros que se consideren en sus estatutos.
- d) se crea un registro único de asociaciones intermunicipales. Las asociaciones que sean parte son susceptibles de subvenciones estatales y adjudicación de concursos públicos.

³¹ Si se consideran sus aportes solo desde la instauración legal de dichas agrupaciones, en 2012 seleccionó y financió proyectos presentados por 17 asociaciones; en 2013, 7; en 2014, 14; y en 2015, 13. En total, ha aportado aproximadamente USD1.000.000 (SUBDERE, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Sobre este tema, véase Cravacuore et al (2016).

Desde el punto de vista institucional, si bien la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934 ya hablaba de la posibilidad de constituir consorcios de municipalidades, su propósito estaba acotado a la creación de *superusinas* generadoras de energía eléctrica (cuestión que no se modifica en la constitución de 1994).

El primer avance lo estableció la Constitución de la provincia de Córdoba de 1987, que habilitó a las municipalidades a construir *organismos intermunicipales* para la prestación de los servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera o actividades de interés común de su competencia. A partir de allí, no sólo muchas constituciones provinciales³² incluyeron prescripciones que contemplaron la firma de convenios entre municipios y la formación de organismos intermunicipales, sino que también comenzaron a surgir experiencias concretas de cooperación en distintas regiones del país.

La experiencia más antigua, aunque con características supra municipales, ocurrió en la provincia de Santa Fe en el período 1967-1976. La misma se denominó Plan de Prefectura Gran Rosario y tuvo su origen en la firma de un convenio intercomunal en el año 1967, durante un gobierno de facto (bajo la presidencia de Juan Carlos Onganía) que otorgaba gran importancia a la planificación. Por ley 6.551/69 se creó un organismo jurídico administrativo como ente responsable de la planificación en el *área metropolitana*.

“La Prefectura contemplaba un Directorio, con representantes de las 21 municipalidades y comunas integrantes, así como del gobierno provincial y nacional; una asamblea de intendentes y presidentes comunales, y una secretaría técnica que elaboraba proyectos (Cravacuore, 2017:7-8)”.

³² Las provincias, en forma diferencial, fueron incorporando el tema de la cooperación en sus constituciones. Algunas autorizan la firma de convenios con otros municipios para la satisfacción de intereses mutuos (La Rioja, Salta -1986-, San Juan -1986-, Santiago del Estero -1986-, Tierra del Fuego -1991-), para la realización de obras o prestación de servicios comunes (Catamarca -1988-, Chaco -1994-) y para la cooperación técnica o financiera (Chubut -1994). Otras, autorizan la constitución de organismos intermunicipales para la construcción de obras y prestación de servicios comunes (Corrientes -1993-, Río Negro -1988), y para la cooperación técnica o financiera y la realización de actividades de interés común (Córdoba -1987).

Esta experiencia continuó durante el retorno democrático (1973-1976) y fue interrumpida con la dictadura militar. Años después, se volvió a retomar, aunque parcialmente, a través del Plan Estratégico Rosario y el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM)³³. En esta provincia, siguiendo a Néstor Losa (1993), legalmente se fomentó y aplicó una política asociacionista. Allí se registraron diecisiete experiencias en total (Cravacuore, 2016)³⁴ y solo una, el ECOM, de carácter metropolitano.

Igual número de casos se registró en la provincia de Misiones donde el fenómeno goza de cierta fuerza, aunque también es llamativa la mortandad de las iniciativas. Allí se ubica el Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FIMPER) integrado por Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay).

En la provincia de Corrientes, se originaron catorce casos, solo uno metropolitano: Micro Región de Corrientes (2006-2007). Solo tres funcionan al presente.

Las provincias de San Juan y Córdoba, por su parte, fueron pioneras en términos legales. La Constitución de San Juan de 1986 incluyó una cláusula que habilitó a los municipios a «convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes» (art. 251º, inc. 9 y 18). Lo mismo ocurrió en la provincia de Córdoba un año después. Esta última, presenta a partir de fines de la década del '80 y más fuertemente durante la década del '90, una rica experiencia de asociativismo intermunicipal. En ella se originó la

³³ El ECOM es un ente creado en 2010, integrado por 25 municipios y comunas, cuyo fin es planificar y gestionar proyectos interjurisdiccionales entre Rosario y la región. Es Presidido por la Intendente de Rosario y cuenta con una estructura organizacional compuesta por un Consejo de Gobierno, integrado por todos los intendentes y presidentes de comuna de las localidades miembros; un Directorio, constituido como órgano ejecutivo de las decisiones del Consejo y como representante legal del Ente. Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva y un Consejo Técnico Consultivo. Fuente: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/empresas-y-organismos-del-estado/ente-de-coordinacion-metropolitana-ecom#Miembros>

³⁴ Según el autor, aquí el fenómeno aparece limitado y poco vital, considerando que la intermunicipalidad podría ser un atenuante para el inframunicipalismo (363 gobiernos locales) existente y que sus gobiernos locales disponen de recursos técnicos y financieros insuficientes.

mayor parte de las iniciativas del país (setenta y tres), casi un tercio del total (Cravacuore, 2016), incluyendo cuatro micro-regiones de carácter metropolitano: Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR), iniciada en 1995 y finalizada en 2001, Ente Intermunicipal para la Transformación Regional (ENINTRE), creado en 2000 y finalizada en 2001, el Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER), creado en el año 2000 y disuelto en 2017, y el Ente Regional de Desarrollo, nuevo órgano interregional que resulta de la modificación estatutaria en el antiguo Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional (ENINDER). Es de destacar que esta jurisdicción cuenta con el mayor número de gobiernos locales de todo el país –427 gobiernos locales entre municipalidades y comunas– y es donde más acentuado ha sido el fenómeno inframunicipal (Iturburu, 2001), elemento que potencia la necesidad de desarrollar prácticas intermunicipales. También en ella se desarrollaron a fines de la década de 1980 las primeras políticas de fomento provincial, promoviendo gran número de mancomunidades que se desarrollaron en la década siguiente (Bressan, 1999)³⁵.

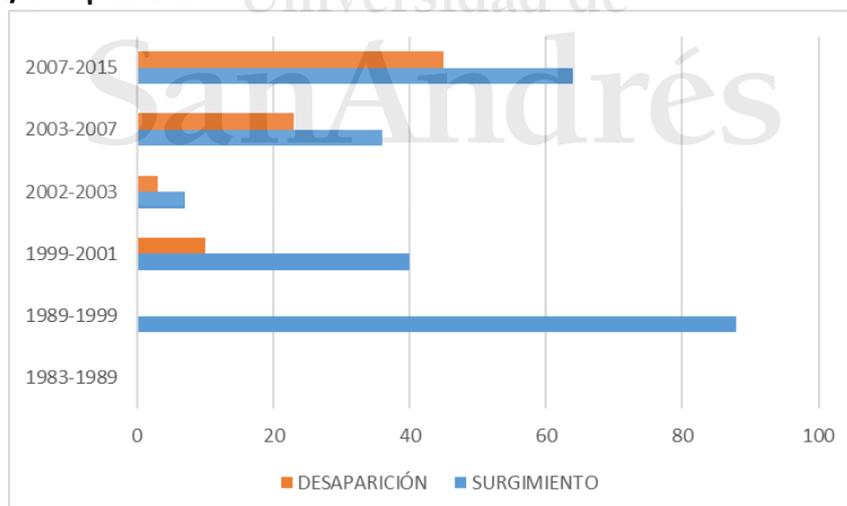
Otras provincias con experiencias de arreglos ingermunicipales en áreas metropolitanas son: Chaco, a través del Consejo Regional de Planificación de la Región Metropolitana, creado en 2003; Neuquén-Río Negro, con la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia, creada en 2008 y finalizada en 2014; y Entre Ríos, a través del Consejo Metropolitano del Gran Paraná, creado en 2012. Destacamos que, en general, en varias provincias argentinas, el número de iniciativas fue mínimo: una única en las de Catamarca, Salta y Tierra del Fuego; dos en las de Formosa, San Juan, Santiago; y tres en las de Santa Cruz y Tucumán. El caso extremo es el de La Rioja, donde no se organizó ninguna (Cravacuore, 2016).

³⁵ En esta provincia también se destaca la creación de entes intermunicipales, en el marco del Pacto de Saneamiento Fiscal y la experiencia de gestión integrada en el sistema de salud (Tecco y Bressan, 2001; Parmigiani de Barbará, 2003).

En un análisis cronológico de dichas experiencias, teniendo en cuenta los distintos periodos presidenciales, Cravacuore advierte que:

“Más de la mitad de las experiencias se constituyeron en la década de 1990, durante el gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1999), cuando el fenómeno era novedoso y se desarrollaron las primeras políticas de apoyo nacional –promovidas por la Comisión Nacional de Desarrollo Patagónico (Murguía, Wyss, Etchebehere, Ferreiro, López y Manna, 1998; Lemoine y Sarabia, 2001) –y provinciales– en las de Buenos Aires y Córdoba, las dos más pobladas y políticamente más significativas del país-. Merece destacarse el período presidencial de Fernando De La Rúa, entre 1999 y 2001, cuando se crearon cuatro decenas de iniciativas: más allá que el componente N° 5 del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales promovido por la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación estuvo dedicado a la promoción intermunicipal (Lemoine y Sarabia, 2001), el deterioro de la situación económica y, especialmente, el incremento del desempleo, motivó que los gobiernos locales priorizaran las acciones de desarrollo local, entre las que se contaban las asociaciones intermunicipales orientadas a este fin (Villar, 2007). De ese bienio data la política de promoción que desarrolló la provincia de Chaco (Attias, 2002), originando simultáneamente ocho iniciativas en esa jurisdicción del noreste argentino. Con posterioridad a la crisis política y social que acarrió en 2002 la elección como presidente provisional del senador Eduardo Duhalde, la intermunicipalidad comenzó a detenerse: apenas siete nuevas experiencias en un bienio contra cuarenta del anterior. Podríamos suponer que la profundidad de la crisis política y socio-económica limitó la posibilidad de desarrollar políticas de cierta complejidad que no se vincularan directamente con la atención inmediata de la crisis social, pese a que en ese gobierno se estructuraron algunas iniciativas de apoyo (Alstchuler, 2003) y de investigación (IFAM, 2003). En el gobierno de presidente Néstor Kirchner (2003-2007), caracterizado por la recuperación económica del país, aunque también por la ausencia de políticas de fomento institucional municipal, se crearon 36 iniciativas, a una velocidad menor que en el pasado, algo que se extendió en los dos mandatos consecutivos de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) (Cravacuore, 2016:9-10)”.

Gráfico 1: Intermunicipalidad en Argentina por período de creación/desaparición



Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento publicado por

Finalmente, dicho autor advierte que casi dos terceras partes del total de estas experiencias desaparecieron en la última década, lo cual atribuye a la falta de políticas de apoyo, tanto nacionales como provinciales, como así también a los cambios de la agenda local. Todo lo cual permite concluir que, al igual que en las

experiencias internacionales, a nivel nacional también han sido un factor determinante las políticas de apoyo y promoción por parte de los niveles centrales de gobierno³⁶.

4.3 La experiencia de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires es la más extensa del país, con una superficie de 307.571 km², que equivale al 11,1% del territorio argentino. Según el último censo, realizado en el año 2010, la población ascendía a 15.625.084 habitantes (un 38,98% del resto del país)³⁷, con una densidad promedio del 51.2 hab/Km², existiendo zonas con menos de 15 hab/km² y otras en las cuales superan los 5.000 hab/km². Administrativamente se encuentra dividida en 135 municipios, de los cuales 24 rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y conforman el llamado Conurbano Bonaerense (CB)³⁸. Este último se caracteriza por ser un área geográfica de alrededor de 3.900 km², con una población que llega a los 10 millones habitantes (9.916.715, al momento del censo 2010), lo que equivale a decir que en tan sólo 0,14% de la superficie continental de la República Argentina se concentra el 25% de la población total del país y el 63% de la población total de la provincia.

³⁶ Tal como señala Cravacuore (2015), desde el Estado Nacional han existido algunas políticas de apoyo a la intermunicipalidad, a saber: 1. Entre 1997 y 1999, la Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica promovió el “Programa de Microrregiones Patagónicas” en la provincia de Chubut (Lemoine y Sarabia, 2001) y buscó extender esta metodología a contextos de baja densidad de población (Etchebehere et al., 1998). 2. Entrado este siglo, la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación, dentro del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, promovió diez iniciativas, aunque dicho apoyo se extinguió durante la crisis política de fines de 2001. 3. Entre 2007 y 2011, la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación estimuló el tema mediante apoyo técnico y seminarios a los gobiernos locales que lo solicitaron, pero con el cambio de autoridades esas acciones se extinguieron (Cravacuore, 2015). Más recientemente, identificamos el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas (DAMI), dependiente del Ministerio del Interior, que busca contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior (AMI) cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (nacional, provincial y/o municipal)

³⁷ Sumando un total de 1.797.881 personas a las registradas en el censo anterior, con un incremento de un 13% en el período 2001-2010

³⁸ Estos son: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza. El CB, junto con la CABA, forma parte del AMBA. Esta última, concentra el 80% de la riqueza del país y al menos el 40% del producto bruto.

En el plano socio-económico, a partir de indicadores de nivel de ingreso del segundo semestre del 2016, cerca de la mitad de la población del CB vive bajo la línea de pobreza y alrededor del 11,5% presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo 2010, INDEC 2017)³⁹.

En cuanto a la dimensión político-institucional de la PBA, el gobierno se encuentra constituido por tres poderes (ejecutivo, legislativo –bicameral- y judicial). Su trayectoria política se caracteriza por haber estado gobernada durante gran parte de su historia por el Partido Justicialista (PJ), a excepción del período 1983-1987 en que se impuso la Unión Cívica Radical (UCR) con el retorno de la democracia, y más recientemente a partir de 2015, con la alianza Cambiemos⁴⁰, bajo el gobierno de María Eugenia Vidal. En casi todos los períodos, con correspondencia partidaria entre gobernador y presidente, con excepción a los dos períodos radicales.

Tabla 1: Gobernadores y presidentes según partido político (1983-2017)

Período	Gobernador	Partido	Presidente	Partido
1983-1987	Alejandro Armendáriz	UCR	Raúl Alfonsín	UCR
1987-1991	Antonio Cafiero	PJ	Raúl Alfonsín	UCR
			Carlos Menem	PJ
1991-1995	Eduardo Duhalde	PJ	Carlos Menem	PJ
1995-1999	Eduardo Duhalde	PJ	Carlos Menem	PJ
1999-2001	Carlos Ruckauf	PJ	Fernando de la Rúa	UCR
2001-2003	Felipe Solá	PJ	Eduardo Duhalde	PJ
2003-2007	Felipe Solá	PJ	Néstor Kirchner	PJ
2007-2011	Daniel Scioli	PJ	Cristina Fernández	PJ
2011-2015	Daniel Scioli	PJ	Cristina Fernández	PJ
2015-	María Eugenia Vidal	Cambiemos	Mauricio Macri	Cambiemos

Fuente: elaboración propia.

La relevancia política de la PBA se incrementó notablemente tras la reforma constitucional de 1994 (que incorpora la elección directa de presidente), tanto debido a su fuerte peso demográfico en el total nacional⁴¹, como por ser una de las siete

³⁹ En cuanto a la dimensión político-electoral, dicha área resulta estratégica al representar el 28% del electorado nacional y el 75% del electorado de la Provincia de Buenos Aires (Zarazaga, 2017).

⁴⁰ Cambiemos es una coalición política de Argentina fundada en 2015, a partir del acuerdo establecido entre Elisa Carrió (de la Coalición Cívica ARI – Afirmación para una República Igualitaria), Mauricio Macri (del PRO –Propuesta Republicana) y Ernesto Sanz (de la Unión Cívica Radical).

⁴¹ Como ya se mencionó, alberga alrededor del 40% de la población argentina y en algunos de sus municipios viven más personas que en varias provincias.

provincias que elige gobernador, intendentes, diputados y senadores en elecciones concurrentes con las presidenciales⁴². Es en este sentido que Benes y Moscovich (2012) sostienen que la política provincial presenta, entre otras características, una mutua influencia con la política nacional, fenómeno al que Ollier (2007) denomina “imbrincación”. Esta relevancia, no obstante, se contrapone con los recursos asignados⁴³.

En la PBA, los consorcios datan de 1993, con el nacimiento de los *corredores o consorcios productivos*, que surgieron auto-convocados bajo un estímulo financiero nacional (Programa Federal de Solidaridad, Secretaría de Desarrollo Social – PROSOL⁴⁴-, con la idea de reunir varios municipios en diferentes proyectos, con foco en el desarrollo económico local. El Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires⁴⁵, fue el primer consorcio constituido en esta

⁴² Sobre este tema véase Lanzini y Erbiti, 2012.

⁴³ Entre los principales recursos que recibe la PBA se encuentra el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, creado en 1992, cuya creación estableció que la provincia percibiría el 10% del total del impuesto a las ganancias y la Ley provincial N°11.247, que acordó que la unidad ejecutora del mismo sería el Ente del Conurbano Bonaerense, con rango ministerial, cuyo presidente dependía directamente de la gobernación. En 1996, tras reclamos de los distintos gobernadores, comenzó a operar un tope que congeló la participación que la PBA recibiría en 650 millones de pesos y que el excedente del 10% de la recaudación por el impuesto a las ganancias se distribuiría en el resto de las jurisdicciones del país (excepto CABA). Esta situación generó que posteriormente el fondo perdiera participación en la distribución de los recursos en la PBA y que algunas jurisdicciones recibieran mayores recursos por el fondo que la propia PBA. Asimismo, Cetrángolo y Jiménez (2004) plantean que en Argentina entre 1990, 1996 y 2001 la coparticipación fue perdiendo importancia relativa como modo de transferencia único de la nación a las provincias y fueron extendiéndose otros mecanismos de transferencia, especialmente las denominadas asignaciones específicas.

⁴⁴ El PROSOL surge en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social. (Decreto N° 275 del 6/2/92), en el marco de las transferencias de programas sociales a provincias y municipios. Se desplegó en cinco líneas de acción: 1) Polos productivos, 2) Desarrollo Comunitario Integral, 3) Microemprendimientos Productivos, 4) Huertas, Granjas y Minifundios y 5) Fortalecimiento Institucional, con esfuerzos en capacitación de dirigentes sociales y fortalecimiento de funcionarios provinciales y municipales del área social. Los organismos ejecutores y administradores de recursos eran, predominantemente, las provincias y las municipalidades. A los dos años de andar el programa ya había fracasado -con rendiciones de cuentas y recuperos casi nulos-, entre otros motivos por la falta de estudios de factibilidad técnica de los proyectos, que permitiesen adelantar, siquiera medianamente, su sustentabilidad. Esto último referido no sólo al proyecto en sí sino también a las condiciones de mercado para la colocación del respectivo producto. Estos factores se unieron a una real falta de control de la inversión de los recursos por parte del entonces Ministerio de Salud y Acción Social. Sobre este tema, véase: López (2003).

⁴⁵ El Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires surgió cuando un grupo de municipios se propuso cooperar en el campo de las políticas de desarrollo económico. El 7 de mayo de 1993 se reunieron en la ciudad de General La Madrid un conjunto de once intendentes con el fin de definir los objetivos del ente a crearse. Finalmente, el 23 de julio de ese mismo año se firmó en la ciudad de Pingüe el convenio de cooperación definitivo que dio origen al consorcio. Los municipios originariamente integrantes de la experiencia fueron: Adolfo Alsina, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Daireaux, General La Madrid, Guaminí, Laprida, Puán, Saavedra, Salliqueló y

provincia y, por su carácter pionero, sirvió de modelo –tanto en su estructura como en su marco normativo- para los consorcios que rápidamente se conformaron con posterioridad. Al mes de julio de 2000, se registraban 115 -de los 135- municipios de la PBA agrupados de alguna manera en bloques regionales. De esta manera, se llevaron a cabo veinte iniciativas de intermunicipalismo (Cravacuore, 2016), entre las que se incluyen el Consejo productivo noreste (Coprone), la región del desarrollo urbano y productivo, el Consejo productivo noroeste (Copronba), el Consejo del desarrollo del noroeste (Codenoba), el Corredor productivo Buenos Aires (Coproba), Municipios al mercosur, Zona de crecimiento común, el Consejo Productivo de Desarrollo Regional (Coproder), Cuenca del Salado (CoproSal), TOAR, Corredor productivo del Atlántico (Coproa), el Consorcio intermunicipal de desarrollo regional (Cidere), el Corredor productivo del sudoeste y el Consorcio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA). Este último, conformado por los municipios de Olavarría, Azul, Laprida y Daireaux, con el propósito de conformar una unidad gerenciadora que brindara servicios de atención médica a los jubilados y pensionados afiliados al PAMI, perteneciente al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

Estos consorcios, en general, tenían una estructura gerencial, con gerencias rotativas que asumían los distintos municipios integrantes, y en algunos casos tercerizadas.

Si bien las experiencias surgieron por iniciativa y vocación de los propios líderes locales de asociarse, a partir del estímulo financiero del PROSOL, destacamos el rol que cumplió el gobierno de la PBA⁴⁶, a través del Instituto Provincial de Acción

Tornquist. Luego se incorporarían los partidos de Pellegrini, Coronel de Marina L. Rosales, Coronel Dorrego, Tres Lomas y Benito Juárez. Solamente dos municipios del sur de la provincia decidieron no participar - los de Tres Arroyos y Adolfo González Chávez- y uno fue excluido deliberadamente, debido a su distinto perfil: el de Bahía Blanca. Sobre este tema, véase: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coopintermunbacrava.pdf>

⁴⁶ Segundo mandato del gobernador Eduardo Duhalde (1995-1999).

Cooperativa (IPAC)⁴⁷, en la promoción y profesionalización de los consorcios y brindando acompañamiento, asistencia técnica y financiamiento (además de evaluación y seguimiento de proyectos). También, en la definición de prioridades productivas por región, de acuerdo a las características de cada una, y en la organización de encuentros para intercambiar y socializar experiencias y buenas prácticas.

Estos consorcios, según surge de una entrevista realizada al entonces titular del IPAC -Mario Elgue-, sirvieron también como medio para la canalización de políticas de desarrollo social, salud y seguridad.

Durante el gobierno de Ruckauf (1999-2001) el IPAC fue bajado al rango de Dirección Provincial y durante la gobernación de Solá, en el año 2002, fue disuelto. Con ello, también se abandonó la política de promoción de consorcios: desde entonces, solo se crearon tres iniciativas y ocho de las originales desaparecieron (Cravacuore (2016).

Entre las experiencias ocurridas en el área metropolitana, destacamos el Consorcio Interdistrital de la Región del Desarrollo Urbano y Productivo⁴⁸, el Consorcio de Gestión y Desarrollo denominado COMCOSUR⁴⁹, el Consorcio Región Capital⁵⁰, la Región Metropolitana Norte (RMN)⁵¹ y la Región Norte 2 (RN2)⁵². Más

⁴⁷ Organismo autárquico, con rango de subsecretaría dependiente del Ministerio de la Producción.

⁴⁸ Conformada por los municipios de Campana, Zárate, Exaltación de la Cruz, Pilar, Escobar, Luján, General Rodríguez y Moreno. Suárez Arocena, “Ocho municipios se unieron para gastar menos y desarrollarse”, *Diario Ambito Nacional* (Buenos Aires), 8 de junio de 2000.

⁴⁹ Constituido en el año 2004 (en el marco de la Ley numero 13.580) por los Municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Sobre el cual volveremos más adelante.

⁵⁰ Conformado en el año 2007 por los municipios de La Plata, Ensenada, Berisso, Brandsen, Magdalena y Punta Indio.

⁵¹ Conformada por los municipios de Vicente López, San Isidro, Tigre y San Fernando, constituida en el año 2000 “es la primera experiencia de articulación intermunicipal surgida de la iniciativa de los propios gobiernos locales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, con objetivos integrales y sostenida en el tiempo” (Estaban y Rossi, 2003). Sobre este caso volveremos más adelante.

⁵² Integrada por los municipios de Pilar, Campana, San Fernando, Malvinas Argentinas, Tigre y Escobar, creada por ley 14.900/17, promulgada por decreto 55/17, teniendo entre sus principales objetivos: impulsar la reforma en distribución de la coparticipación, impulsar la reforma de la Ley Orgánica Municipal y reformar la Ley 8912. Para ello se recurrió al asesoramiento técnico y del CIPPEC.

adelante, en la sección “Estudio de casos”, analizaremos en profundidad dos de estas experiencias.

Ubicamos en este período al frustrado Plan de Regionalización “desde arriba”, que la provincia de Buenos Aires envió en marzo de 2011 a la Legislatura⁵³, que pretendía segmentar la Provincia a partir de características poblacionales, socioeconómicas y territoriales, con el objetivo de disminuir los desequilibrios regionales, aumentar la efectividad de políticas públicas y asegurar gobernabilidad en la Provincia. El plan proyectó la creación de cuatro regiones en el interior de la provincia, cuatro en el conurbano y una región capital. Los cinco componentes del plan fueron: 1) Regionalización y descentralización del Estado Provincial, 2) Ampliación de la autonomía municipal, 3) Creación del Área Metropolitana, 4) Revolución tecnológica y 5) Reestructuración administrativa.

El proyecto encontró una fuerte oposición, principalmente por parte de los intendentes y funcionarios nucleados en consorcios, quienes advertían en él un incremento de la estructura burocrática⁵⁴. En este sentido Luis Andreotti, intendente de San Fernando, había señalado:

“Si la regionalización, tal como parece, va a profundizar la burocratización, y los delegados del gobernador van a funcionar como tapón entre éste y los intendentes, yo estoy decididamente en contra” (Informe Digital Metropolitano, febrero 2012).

En la misma línea, Jorge Macri, intendente Vicente López, señalaba:

“Como legislador me opuse, y como intendente sigo pensando lo mismo. La regionalización es antigua, cara, burocrática, no da respuestas a los problemas concretas de la gente. Hay un gobierno provincial que no se acerca a la gente en función de esas instancias intermedias, y que aleja la capacidad de respuestas. El reclamo de cualquier intendente, y por eso se frenó este tema, fue pedir más recursos para hacerse más cargo y mejor de las responsabilidades. Esto es un sistema distinto, mucho más concreto, y que tiene la legitimidad de todos” (LA NACIÓN, 2011)⁵⁵.

En tanto, desde Provincia, Santiago Montoya defendía:

⁵³ Dicha iniciativa se enmarcó en el artículo 124 de la CN, que establece que las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (...).

⁵⁴ <http://metropolitana.org.ar/idm/avanza-la-region-metropolitana-norte/>

⁵⁵ <https://www.lanoticiaweb.com.ar/46088/massa-macri-y-andreotti-presentaron-la-nueva-region-metropolitana-norte/>

“La provincia ya cuenta con un amplio despliegue territorial de recursos económicos, humanos y materiales; cada Ministerio tiene su propia ‘regionalización’. Lo que el Plan de Regionalización busca es racionalizar y coordinar esos mismos recursos, potenciarlos, ponerlos en valor, homogeneizar e integrar las actuales delegaciones o dependencias ministeriales”.

Así, si bien el proyecto contemplaba aspectos positivos (“técnicamente estaba bien”, en palabras de uno de los entrevistados de Fundación Metropolitana” que participó en la elaboración del proyecto) y llegó a contar con la aprobación de la Cámara de Diputados bonaerense, fue en la Cámara Alta donde no prosperó. Gastón Urquiza (entrevista 31/08/18), atribuyó esto a la visión de los intendentes al respecto y a un problema de “*timing* político”.

4.3.1 Los Municipios de la PBA

Los municipios de la PBA se caracterizan por una fuerte heterogeneidad. En términos poblacionales, existe un conjunto de grandes municipalidades que concentran la mayor proporción de población del país y un número de pequeños gobiernos locales de pocos habitantes, en los que las dificultades financieras y de gestión pueden agravarse como resultado del déficit de escala técnica y económica⁵⁶.

Los municipios del interior, en general⁵⁷, se caracterizan por la presencia de asentamientos poblacionales reducidos, con mayor cobertura de servicios de infraestructura, rodeados de tierras dedicadas en general a actividades agropecuarias. En tanto que los municipios del CB -atravesados a su vez procesos de metropolización⁵⁸, como resultado del crecimiento de la ciudad, con límites

⁵⁶ Este fenómeno recibe el nombre de *inframunicipalismo* (Iturburú, 2001).

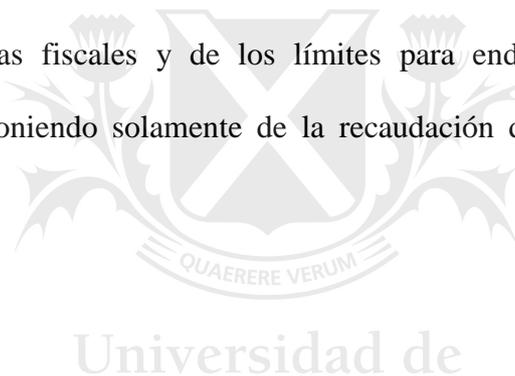
⁵⁷ Con excepción de General Pueyrredón, Tandil, Balcarce, Olavarría, Bahía Blanca y el partido de La Costa.

⁵⁸ Lo metropolitano -remite a la idea de metrópolis, que en su origen griego significa ciudad madre o ciudad principal- se define como la relación entre asentamiento urbano y territorio; es la unidad de procesos y consecuencias urbanas que resulta del crecimiento de una ciudad cuando supera los límites territoriales del gobierno municipal creado para hacerse cargo de ella. Algunos conceptos ampliamente difundidos que se derivan de aquel, son los de área, zona y región metropolitana. En términos de Pírez (1994), el área metropolitana coincide con la mancha urbana que cubre a más de una jurisdicción político-administrativa, por lo cual para delimitarla se toman en consideración los elementos físico-materiales. La zona metropolitana se refiere a la totalidad de las unidades político-administrativas ocupadas, total o parcialmente, por la mancha urbana. Y, la región metropolitana se refiere a un ámbito territorial mayor, que incluye la mancha urbana y centros "ubicados dentro de una línea imaginaria

territoriales difusos respecto de los municipios vecinos-, concentran la mayor cantidad de población en condiciones de pobreza, con problemas sanitarios, carencia servicios e infraestructura⁵⁹ y distintas situaciones de vulnerabilidad, habiendo sido testigos en los últimos años de la proliferación tomas de suelos y villas miseria⁶⁰. En términos de Elsa Pereyra, desde una visión historicista:

“El Conurbano es la huella del desgarró crítico que la Provincia experimentó en 1880: mira a su centro, la CABA, sin participar de ninguno de los beneficios de constituir su conurbación; y está escindido de un “interior” que lo vive como problema, no obstante, depende de los recursos que se generan en su ámbito y que, como consecuencia de las desigualdades consagradas histórica e institucionalmente, le llegan en unas proporciones más que generosas (2015:3).

Diversos autores han señalado las importantes restricciones que enfrentan los municipios de la PBA para financiarse⁶¹, producto del sistema de coparticipación, del control de las cuentas fiscales y de los límites para endeudarse (Cetrángolo y Jiménez, 2004), disponiendo solamente de la recaudación de tasas como recursos



demarcada por los niveles de interacción (presente o potencial), así como áreas de explotación primaria y espacios vacíos" (Geisse y Coraggio, 1972).

⁵⁹ En la actualidad, en el CB 52% no tiene red cloacal, 35% no tiene acceso al gas natural, 29% no tiene acceso a calles pavimentadas, 40% no tiene acceso a desagües pluviales y casi el 25% carece de agua corriente. Por otro lado, el 16,8% de quienes viven en el área metropolitana lo hace en viviendas precarias y 13% en condiciones de hacinamiento. Asimismo, 1 de cada 4 vive cerca de un basural y 1 de cada 3 habita zonas inundables.

⁶⁰ El CB concentra el 72% (1.134) de los barrios caracterizados como villas y asentamientos precarios de la PBA. Allí viven alrededor de 300.000. Mientras que en el interior se ubica el 28% restante (451), Dentro de la ciudad de La Plata existen 129 barrios precarios, mientras que en Ensenada, suman 17, y en Berisso, 18. En La Matanza, el distrito con cerca de dos millones de habitantes, tiene registradas 115 villas; Almirante Brown, 78; Lomas de Zamora reporta 64; Florencio Varela 66; Quilmes 65; Avellaneda 44; Esteban Echeverría 38; Lanús 31; y Berazategui 17. En Moreno hay 61; San Miguel y Tigre tienen 50; Merlo y José C. Paz suman 40; Pilar 36; Hurlingham 33; Vicente López 26; San Fernando 21; Escobar 20; San Miguel e Ituzaingó 18; Tres de Febrero 17; San Isidro 16; y Morón 15. En el interior, Mar del Plata encabeza el registro, con 80 barrios precarios; Bahía Blanca totaliza 32; Zárate 22; Pergamino 20; San Nicolás 15; Junín presenta 10; Campana 10; Tandil 7 y Olavarría 3. Fuente: Registro Público de Villas y Asentamientos, Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda.

⁶¹ La fuente principal de ingresos de los municipios de la Provincia de Buenos Aires es la coparticipación provincial, un mecanismo de redistribución de los ingresos fiscales provinciales, que asigna proporcionalmente menos recursos por habitante a los municipios del Conurbano bonaerense que a los del resto de la provincia. En virtud de las restricciones existentes en el plano fiscal, la recaudación municipal solo alcanza para financiar los gastos de personal, los servicios urbanos y algunas actividades del área social y de salud. Sólo para ilustrar esta situación, para el 2002 los municipios bonaerenses en promedio apenas lograban financiar con sus recursos propios sus gastos en personal (López Accotto et al, 2010:75).

propios; como así también su debilidad institucional y su dependencia sistemática respecto del gobierno provincial (Pírez, 2008)⁶².

A pesar de lo cual, en las últimas décadas, los municipios han ampliado su agenda, sumando nuevas funciones y competencias, pasando de ser prestadores de servicios públicos a generadores y ejecutores de políticas públicas (Smulovitz et al, 2004:65).

Siguiendo a Cravacuore (2016), es posible identificar tres momentos diferenciados: un primer momento, hasta la década del 80, en que sus competencias se limitaban al mantenimiento de la infraestructura básica urbana. Todo ello, aún sin un reconocimiento formal de su autonomía. Un segundo momento, a partir de la década del noventa, donde los municipios, como resultado de los procesos de globalización y reforma del Estado⁶³, sumaron nuevas competencias transferidas desde niveles centrales, como la promoción económica, la seguridad ciudadana, la preservación del medio ambiente, la promoción social y el apoyo a centros educativos, entre otras.

Estas funciones fueron asumidas de manera diferencial por los distintos gobiernos locales, de acuerdo a las demandas ciudadanas y restricciones existentes, y en algunos casos fueron incorporadas de manera concurrente con la Nación y con la

⁶² Recientemente, los municipios bonaerenses vieron recortados sus recursos, al tiempo que desde instancias superiores de gobierno se les pidió que sean parte del plan nacional de achicar el gasto público. Ejemplo de ello es el Pacto Fiscal (aprobado por la Legislatura el 14 de noviembre de 2017), de libre adhesión, que busca un mayor control sobre las cuentas comunales. Otros hitos, en este sentido, fueron: la resolución OCEBA que limitó a los municipios la posibilidad de cobrar tasas municipales como parte de la factura eléctrica, la reducción del impuesto que representa un 6% de la tarifa eléctrica que pertenecía a las municipalidades –que quedó congelada hasta 2019-, y la medida de eliminación del Fondo Sojero –aún en debate-. Todo lo cual, es señalado por muchos intendentes como acciones que chocan con la autonomía municipal.

⁶³ El proceso de Reforma del Estado, apuntó a reducir el tamaño y las funciones del Estado, bajo un diagnóstico que consideraba al Estado como “ineficaz e ineficiente”. Uno de sus lineamientos más significativos en cuanto a sus objetivos y a la magnitud de las implicancias, fue la política de descentralización, a través de la cual el Estado nacional transfirió competencias a los Estados provinciales y municipales, con un discurso que apuntaba a revertir estructuras altamente burocratizadas -centralistas, lentas y costosas-, pero que en realidad buscaba distribuir los costos de la crisis del Estado. En términos de García Delgado (1997), “con la descentralización el Estado central ‘tira’ la crisis para abajo, hacia las provincias primero y de éstas hacia las comunas, en un proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias” (García Delgado; 1997).

Provincia⁶⁴. Durante este período, con la reforma constitucional de 1994 (art. 123°, CN), la provincia se vio obligada a asegurar (al menos formalmente) la autonomía municipal⁶⁵ y reglar su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero⁶⁶.

Por último, un tercer momento, tras la salida de la crisis de 2001, donde si bien se mantuvieron las competencias adquiridas, se produjo una fuerte pérdida de autonomía, producto de la nueva centralización federal y cooptación de intendentes por parte del gobierno nacional. Muestra de ello fueron el Pacto Federal rubricado en 2002, la sanción legislativa del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y el diseño centralizado de políticas públicas en las que las provincias y los municipios cumplieron la mera función de efectores (Cravacuore, 2016).

“Los municipios, carentes de autonomía real y de recursos, encararon los primeros años de este nuevo ciclo con presupuestos saneados y acogieron con simpatía las nuevas políticas que los liberaba de destinar recursos para infraestructura, dado que, si se subordinaban al gobierno nacional, obtenían suficientes transferencias extraordinarias. Por ello, en este primer cuatrienio, el kirchnerismo fue exitoso en la cooptación de los líderes locales, independientemente de sus partidos políticos de origen” (Cravacuore, 2016).

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2015) profundizó la tendencia de activar la dependencia a las decisiones del nivel central. El argumento más frecuentemente utilizado para la encubierta recentralización fue la necesidad de

⁶⁴ Siguiendo a Cravacuore (2007), entre las competencias concurrentes con Nación se destacan: la construcción de obras de infraestructura, la atención de colectivos sociales débiles, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte social, la atención de la salud preventiva, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural. En tanto que, entre las competencias concurrentes con Provincia, se ubican: la provisión de servicios públicos, la prestación del servicio público de agua y saneamiento, la protección contra incendios y la atención de la salud.

⁶⁵ Bennardis (1998) señala que en la Provincia de Buenos Aires la autonomía municipal es restringida, dado que reconoce, únicamente, dos de las cuatro facetas: la política (es decir, a la elección directa de las autoridades locales) y, parcialmente, la autonomía administrativo funcional, ya que el marco normativo establece ambigüedades, interferencias y controles que coartan las potestades de organización interna. Se niega la autonomía institucional, relativa al poder constituyente, ya que la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia contiene un conjunto de prescripciones que condicionan institucionalmente al municipio; y la distribución de atribuciones tributarias y financieras vigente restringe la autonomía económica financiera.

⁶⁶ También es cierto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo órgano judicial del país, en el año 1989 ya había modificado su restrictiva postura histórica, en un fallo donde explícitamente visualizó a las municipalidades como órganos de gobierno de carácter esencial: CSJN, autos “Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario”, sentencia del 21/03/1989, LA LEY 1989-C, 49.

construir políticas homogéneas en todo el territorio nacional, que garantizarán un piso mínimo de derechos sociales.

Así, coincidiendo con Cao (2001), observamos que el nivel local conforma el espacio donde se cristalizan las relaciones de poder que emergen en el ámbito social regional y que recibe influencias tanto de actores que no tienen su base en el territorio como del Estado central. Ello envuelve una forma de despliegue del poder del Estado en el territorio sujeto a negociaciones entre ambos niveles y atravesado por la tensión entre la centralización y la descentralización (Ward y Rodríguez, 1999).

4.3.2 La Región Metropolitana de Buenos Aires

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es el área metropolitana más grande del país⁶⁷. Posee un territorio de alrededor de 14.000 km², alberga más 15 millones de habitantes -lo que equivale aproximadamente al 85% de los bonaerenses y al 35% de la población total del país- y, en términos económicos, aporta el 48% del PBI nacional.

Mapa 1: Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Observatorio del Conurbano

Esta delimitación toma en cuenta la cobertura de las actividades económicas y la movilidad cotidiana de la población, que incluye a la Ciudad de Buenos Aires y 40

⁶⁷ En el país existen veintitrés áreas metropolitanas. Sobre este tema, véase Cravacuore (2017:5).

partidos, aproximadamente⁶⁸, por lo que tienen competencias sobre dicho territorio cuatro niveles jurisdiccionales: Nación, PBA, CABA y Municipios del Conurbano⁶⁹.

La importancia de dicha región también se refleja en la dimensión que cobran algunas cuestiones *-translocales o metropolitanas*⁷⁰:- la expansión urbana “ilimitada” -con limitaciones en la oferta de infraestructura y servicios-, las desigualdades en la calidad urbana, la exclusión social, los problemas de transporte, el desempleo, la inseguridad y la contaminación ambiental, entre otras⁷¹.

Si bien es evidente la necesidad de mayor coordinación de políticas públicas en contextos metropolitanos, el federalismo argentino, en tanto diseño institucional, no favorece dicha coordinación, como tampoco la CN y la CP distinguen la especificidad de las cuestiones metropolitanas o establecen mecanismos para el gobierno o el abordaje de este tipo de cuestiones. En tal sentido, siguiendo a Badía et al (2008), dichas cuestiones tensionan las capacidades e instrumentos de los aparatos estatales existentes.

Por lo tanto, los problemas en este nivel deben encararse de manera parcial y segmentada en ámbitos locales de gestión, con mayor o menor presencia del Estado provincial y nacional. En este sentido Kralich (1999) advertía sobre la pluralidad y superposición de administraciones [*municipales*] metropolitanas que, funcionando fragmentada y descoordinadamente, dispersan la responsabilidad sobre dichas cuestiones. En tal sentido, como señala Badía (2000), la RMBA es gestionada “desde

⁶⁸ Fuente: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=2708

⁶⁹ El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires tiene competencia sobre casi todas las funciones centrales para la vida cotidiana en los municipios –seguridad, educación, infraestructura- y aporta, a través de los programas provinciales y el sistema de coparticipación, buena parte de los recursos que éstos necesitan, lo cual supone, en la práctica, ejercer un poder político muy importante. Por su parte, el Gobierno Nacional tiene jurisdicción sobre variables muy importantes de la región metropolitana. Entre otras, tiene a cargo el control de las empresas prestadoras de servicios públicos, del transporte y, además, la seguridad y la justicia en la Ciudad de Buenos Aires (Badía, 2008). En este contexto, en que las políticas públicas tienen necesariamente un componente interjurisdiccional.

⁷⁰ Sobre este tema, ver Pírez (1994; 1995; 1999; 2001).

⁷¹ Fundación Metropolitana identifica los siguientes temas críticos comunes como cuestiones de agenda: la aplicación del gasto en salud, la coordinación de las políticas de seguridad, la definición del régimen del suelo, la cobertura de la red de servicios públicos, la gestión de los residuos sólidos urbanos, el manejo de las cuencas hidrológicas y la coordinación del transporte público, entre otras (Anuario Fundación Metropolitana 2017:10).

sus partes” y “por partes”, cada uno hace lo que le toca pero que ninguna abarca la totalidad. Como resultado, la intervención estatal en este territorio se despliega configurando una forma de “multiintervención” poco articulada (Badía, Carmona, Rofman y Soldano, 2008), de lo que derivan problemas de superposición de competencias, de coordinación entre distintas jurisdicciones, y, por ende, de inacción sobre referidas cuestiones.

En tal sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que ha definido a nuestra época como el Siglo Metropolitano, ha demostrado como el aumento de la fragmentación jurisdiccional se correlaciona con la pérdida de eficiencia de las grandes urbes, pero la existencia de organismos de gestión metropolitana puede reducir esas ineficiencias a un 50% (OCDE,2015).

Por ello, el desafío de avanzar hacia una visión metropolitana implica diseñar soluciones innovadoras, con una visión integral del territorio, mediante el desarrollo de acciones y políticas coordinadas y consensuadas.

4.4 La normatividad de los consorcios en la PBA

En este apartado, hacemos un breve recorrido por las normas formales en la provincia de Buenos Aires vinculadas a los consorcios, en la medida que las mismas establecen restricciones, incentivos y oportunidades al comportamiento político de los actores y limitan, en tal sentido, el diseño de las políticas públicas.

Distintos autores sostienen que, en virtud del principio de autonomía municipal consagrado por la CN⁷², existe una potestad implícita para la libre asociación (Losa, 2017; Marchiaro, 2006).

A su vez, la CPBA, en su artículo 192°, inc. 8, desde el año 1934, contempla entre las atribuciones del régimen municipal la facultad de “constituir consorcios de

⁷² Dos artículos de la Constitución Nacional (CN) hacen referencia a los gobiernos locales. Estos son, los artículos 5° (que tiene su origen en la constitución de 1853), que prescribe a las provincias la sanción de su régimen municipal, y 123° (incluido en la reforma de 1994), que garantiza la autonomía municipal.

municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica”.

El mayor avance en cuanto a la normatividad de los consorcios lo observamos en la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM)⁷³:

“Cuando este arreglo institucional comenzó a practicarse en la década de 1990, el debate político y jurídico hizo hincapié en la imposibilidad de su organización de no mediar una voluntad expresa del constituyente o del legislador provincial” (Cravacuore, 2017:6-7).

En ese entonces, la LOM contemplaba, en su artículo 43°, la posibilidad de constituir consorcios intermunicipales (y de una o más municipalidades con la Provincia, la Nación o los vecinos) para la prestación de servicios públicos y para la realización de obras públicas, como así también la posibilidad de aplicar un gravamen con destino a esas obras y servicios. Ello, bajo la figura contractual de colaboración.

Luego, al calor del dinamismo de los consorcios de la provincia de Buenos Aires ocurrido en la década del noventa, la Ley 12.288/99 modificó el artículo 43° de la Ley Orgánica, confiriendo a los consorcios personería jurídica. Esto es, personalidad propia y plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, siempre en beneficio de sus comunas miembros, pero como sujeto de derecho distinto a ellas.

Dicha modificación, se fundó en la necesidad de corregir ciertos desajustes de orden institucional y de promover un ordenamiento homogéneo de los consorcios que conduzcan a una mejor relación con la administración nacional, provincial y entre los propios municipios. Esta Ley también estableció la tarea de impulsar, asistir y fortalecer la figura consorcial a través de las áreas ministeriales competentes:

“Art. 2°- Los Ministerios u organismos provinciales competentes en función de la materia que constituya el objeto del o los consorcios normados por el artículo 43 del Decreto Ley 6.769/58 -Orgánica de las Municipalidades-, ratificado por Ley 5.857 y sus modificatorias, preverán reglamentariamente los términos y condiciones en que prestarán la asistencia técnica, operativa, presupuestaria y de promoción, que fuere necesaria para colaborar con su constitución y funcionamiento (Ley 12.288/99)”.

⁷³ Decreto-Ley 6769/58.

En este sentido, dicha Ley puso de manifiesto el interés y apoyo existente, al momento de la sanción de la misma, por parte del gobierno provincial en la promoción y desarrollo de este tipo de arreglos. No obstante, recibió críticas, principalmente por parte de autoridades municipales y del Honorable Tribunal de Cuentas provincial, puesto que, si bien la norma les había otorgado personalidad jurídica pública a las iniciativas intermunicipales, también había traído aparejada una discusión con los organismos de contralor provinciales en cuanto al régimen de control a aplicar. Todo lo cual fomentó la necesidad de proponer un nuevo texto legislativo.

Unos años más tarde, la Ley 13.580/06 (de “Creación de Consorcios de Gestión y Desarrollo Municipal”), impulsada desde el seno de uno de los consorcios (COMCOSUR), reemplazó el artículo 43° de la LOM, dotándolo de mayor jerarquía, en la medida que retomó, a través de una Ley específica de consorcios, los preceptos principales de aquel artículo, asegurando su personería jurídica, y avanzando sobre sus objetivos, organización, competencias y requisitos.

Respecto de los *objetivos*, estableció los siguientes, sin perjuicio de los que puedan establecer sus propios estatutos:

- “1) Propiciar la radicación de pequeñas y medianas empresas, microempresas, pequeñas y medianas unidades productivas e industriales en sus respectivas regiones.
- 2) Propender al logro de una mayor competitividad y a un crecimiento armónico que lleven al equilibrio de las distintas propuestas productivas e industriales regionales que se instalen.
- 3) Facilitar a los productores y demás actores del sistema la información y/o capacitación necesaria para llevar a cabo con éxito los proyectos productivos, posibilitándoles el acceso a mercados internos y externos para la venta de sus productos.
- 4) Fomentar el desarrollo de las distintas explotaciones productivas e industriales, respetando de manera prioritaria el medio ambiente.
- 5) Fomentar y arbitrar los medios que permitan a los productores un fácil acceso a nuevas tecnologías y su uso idóneo para alcanzar los niveles de costos y excelencias que exigen los mercados nacionales e internacionales.
- 6) Propender a una fluida comunicación entre áreas afines de los municipios integrantes, para intercambiar experiencias, información, desarrollar programas comunes, entre otras cuestiones.
- 7) Fomentar la asociación de productores e industriales bajo las formas jurídicas que se consideren convenientes para gestionar y promover la comercialización de productos, bienes y servicios.
- 8) Generar un compromiso solidario entre los integrantes del Consorcio tendiente a producir un crecimiento armónico, que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros, sin que esto implique el cercenamiento de las autonomías municipales, ni su derecho a implementar sus propias políticas de desarrollo.
- 9) Impulsar la constitución de un Foro de Concejales en cada consorcio que permita unificar criterios, para una legislación común, en aquellos aspectos que le sea posible de acuerdo a su región (Ley 13.580/06, artículo 2°)”.

En cuanto a su *organización*, estableció que, para cumplir con dichos objetivos, los consorcios debían conformar un *consejo asesor* integrado por entidades representativas, relacionadas con el objeto o fines que determine su estatuto; crear un *órgano de fiscalización y control* que se integre como mínimo por tres miembros representativos de los Municipios que conformen el Consorcio (artículo 3°); y constituir un *consejo de administración* con funciones de órgano de gobierno y administración del consorcio. Asimismo, estableció que la función de representación del consorcio podrá atribuirse a uno o más miembros del consejo de administración, con los alcances y modalidades que establezcan los respectivos estatutos.

Respecto de las *competencias*, facultó a los Consorcios para: 1) tomar créditos de organismos oficiales o privados, internacionales, nacionales o provinciales; 2) asociarse con la actividad privada; 3) otorgar crédito a personas físicas o de existencia ideal para emprendimientos que tengan directa relación con el objeto del Consorcio, con fines de asistencia, promoción y fomento; y 4) realizar compras en general (artículo 4°).

Finalmente, estableció como *requisito* que los consorcios debían dictarse sus propios estatutos -precisando que se constituyen a los fines de esta ley; su funcionamiento; la participación que corresponda a cada Municipio integrante; el destino de sus bienes en caso de disolución; y los derechos y obligaciones de aquellos integrantes del consorcio que se alejen del mismo o que ingresen a un consorcio ya constituido-, los cuales serán puesto a consideración de la Asesoría General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

De esta forma, esta Ley se fundó en la necesidad de una institucionalidad efectiva que permita a los municipios integrar subregiones para el tratamiento común de problemáticas que carezcan de solución local, como así también en la necesidad de

gestionar los recursos necesarios para el financiamiento de aquellos emprendimientos que se encaren en conjunto. Aduciendo, finalmente, que el fortalecimiento de los municipios se plasmaría por medio de la planificación y ejecución de emprendimientos de interés común.

Las principales objeciones a esta Ley, durante su debate parlamentario, fueron: la obsolescencia de la norma, puesto que se refería a los viejos consorcios productivos y no a microrregiones modernas. Asimismo, se le criticó que buscó otorgar a los consorcios la “posibilidad de recibir fondos de la Nación y empréstitos tomados por ella, en forma directa y por encima de la provincia de Buenos Aires” (Diputado Gobbi, bloque UCR- Debate Parlamentario), eludiendo “algunos de los controles constitucionales que hoy tienen los municipios” (Diputado Martello, bloque ARI- Debate Parlamentario).

A pesar de dichas objeciones, la Ley fue aprobada el 8 de noviembre de 2006 y, unos años más tarde, a través del Decreto 1.965/2010, artículo 1°, fue designada como Autoridad de Aplicación de la misma la Subsecretaría de Asuntos Municipales, entonces dependiente del Ministerio de Gobierno de la PBA⁷⁴.

Más adelante, a partir del análisis de los casos, volveremos sobre este tema para evaluar la efectividad de dichas normas, su habilidad para incentivar nuevos acuerdos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo.

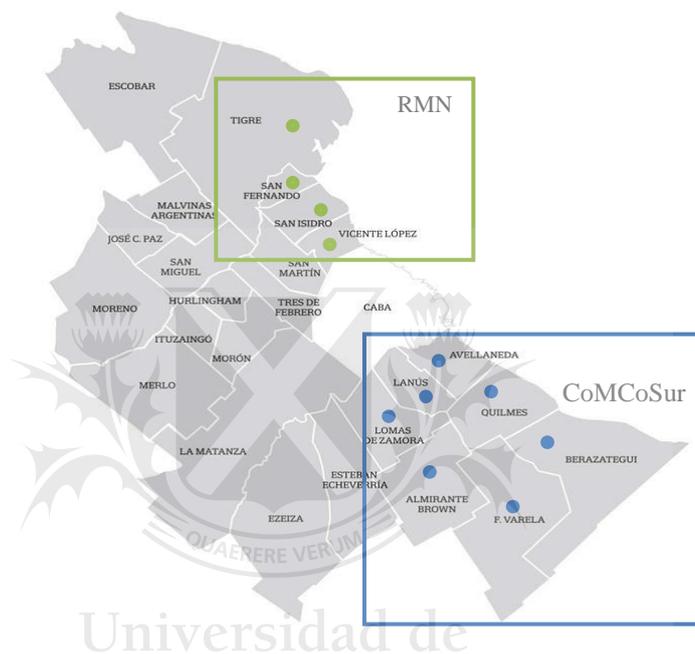
4.5 Dos casos emblemáticos

Los casos seleccionados son la Región Metropolitana Norte (integrada por los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre), ubicada en el

⁷⁴ Los Decretos 2107/98, 3101/06, 338/14, 50/15b, 109/17, 169/18, dan cuenta de las sucesivas modificaciones de estructuras de dicha Subsecretaría, sus misiones y funciones, como así también de la incorporación de la temática de los consorcios a partir de diciembre de 2015, en un primer momento como Dirección Provincial de Gestión y Desarrollo, con una Dirección de Diagnóstico de Consorcios de Gestión y Desarrollo dependiente de la misma, y a partir de 2018 bajando de rango a dirección de línea, bajo la denominación de Dirección de Consorcios de Gestión y Desarrollo. Cabe destacar, según surge de la entrevista del actual Subsecretario de Asuntos Municipales, que dicha dirección está en proceso de disolución.

“corredor norte”, y el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (integrado por los municipios de Florencio Varela, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Quilmes y Berazategui), ubicado en el “corredor sur” del Conurbano Bonaerense, en el marco de la RMBA.

Mapa 2: RMN y COMCOSUR



Con fines analíticos, organizamos la presentación de los casos a partir de las siguientes dimensiones y variables que se desprenden del análisis estratégico:

Tabla 2: Dimensiones y variables de análisis

DIMENSIÓN	VARIABLES DE ANÁLISIS	OBJETO
Socio - Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Características del contexto: estructura socio-económica 	Indagar acerca de los motivos de la confluencia de los gobiernos municipales
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Características de los actores participantes y sus vínculos (capital social) • Características de la asociación intermunicipal • Relación con otras jurisdicciones • Instrumentos jurídicos • Estructura • Toma de decisiones/dinámica de trabajo 	Describir a los actores y sus relaciones. Presentar el grado de formalidad alcanzado y la forma que asumieron con el fin de indagar acerca del cómo lo hicieron
Ideología-cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Creencias, sistema de valores, sentido común, interpretaciones de las restricciones 	Indagar acerca de las percepciones de los actores
Agenda y políticas intermunicipales	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y cuestiones prioritarias • Políticas, programas y proyectos 	Describir las principales cuestiones que se plantearon y las políticas intermunicipales/metropolitanas llevadas a cabo

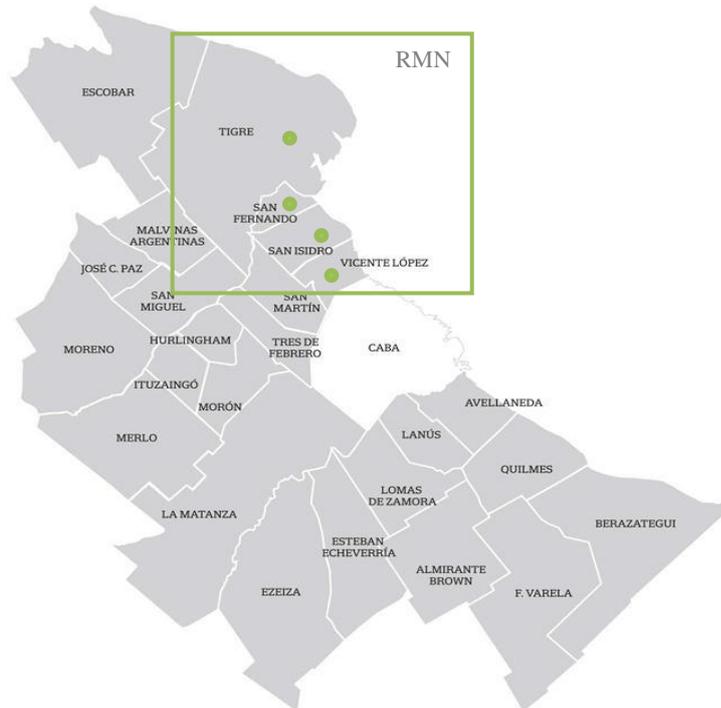
Ello, desde una perspectiva dinámica y evolutiva, con el fin de determinar similitudes y diferencias.

4.5.1 La Región Metropolitana Norte

4.5.1.1 Consideraciones generales

La Región Metropolitana Norte (RMN), conformada en el año 2000, integra a los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Se ubica en un eje continuo al norte de la CABA, con una superficie total de 1.367 km², de los cuales 257 km² corresponden a territorio continental y 1.110 km² a territorio insular. Fue la primera experiencia de articulación intermunicipal en el Área Metropolitana de Buenos Aires surgida desde los propios gobiernos locales⁷⁵.

⁷⁵ Si bien existieron experiencias anteriores en la Zona Norte del AMBA, que contemplaron acciones de articulación intermunicipal, como el CEAMSE y el CONINDELTA, tuvieron la particularidad de tratarse de iniciativas creadas “desde arriba”, abocadas a un tema específico, que otorgaron a los gobiernos municipales un rol secundario, con escasa capacidad de negociación o influencia en los temas centrales.

Mapa 3: Región Metropolitana Norte

4.5.1.2 Dimensión Socio-Estructural

El área que conforma la RMN posee una población estimada de más de un (1) millón de habitantes. Es un corredor natural, a nivel geográfico, conectado por el río, el tren, las avenidas y el tejido urbano. El mismo se ubica en el denominado “corredor norte” del Conurbano bonaerense⁷⁶.

Este corredor se caracterizó por haber tenido en los últimos años un fuerte desarrollo de la infraestructura, la obra pública y la construcción privada que, en términos generales, han hecho que esa zona se “despegue” del resto del conurbano.

En términos económicos, se caracteriza por la producción de bienes (54%), con preminencia de la actividad industrial; seguida por la producción de servicios (46%), en especial en los rubros de comercio y reparaciones, y de servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler. De los cuatro municipios de la Región, Vicente López y San Isidro se destacan tanto en la actividad industrial como en la producción de servicios, siendo los mismos los dos municipios del Conurbano con

⁷⁶ https://www.clarin.com/opinion/conurbano-bonaerense-cordones-corredores_0_ByBYqmuJD7g.html

mayor PBG per cápita⁷⁷ (además de General San Martín, no incluido en el presente análisis). En su conjunto, representan el 21% del PBG del Conurbano y el 11% de la provincia.

En lo relativo a la situación socioeconómica, la RMN reúne a los dos municipios (Vicente López y San Isidro) con menor pobreza de la Provincia, y a tres cuyos hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) son inferiores a la media del Conurbano bonaerense (Vicente López, San Isidro y San Fernando), con un 7% de los hogares de la región con NBI. También integra al municipio de Vicente López, que es el único con casi el cien por ciento de los servicios básicos cubiertos y que presenta un 82% de cobrabilidad de impuestos.

Posee 113 barrios precarios, de los cuales el 58% (65) son villas, el 24% (27) asentamientos y el 19% (21) otros, que en conjunto alcanzan una superficie de 449 hectáreas y 24.022 hogares⁷⁸.

Tabla 3: Información socio-económica de los municipios que conforman la RMN

Datos	Año	Vicente López	San Isidro	San Fernando	Tigre
Superficie		35 km ²	48 km ²	924 km ²	360 km ²
Habitantes	(2010)	269.420 hab.	163.240 hab.	163.240 hab.	376.381 hab.
PBG per cápita	(2008)	49,87	37,34	26,76	19,08
% hogares con NBI	(2010)	2,4%	3,7%	8,6%	11%

Fuente: elaboración propia

En términos culturales, tal como menciona uno de los entrevistados, la región posee una historia (conformación social por características migratorias), una

⁷⁷ El Producto Bruto Geográfico (PBG) refleja la actividad económica de las unidades productivas ubicadas en el territorio de referencia. Se corresponde con el Valor Agregado Bruto, que es el valor de los bienes y servicios finales producidos en dicho territorio en un año. Producto Bruto Geográfico Per Cápita: resulta de dividir el Valor Agregado Bruto entre la cantidad de habitantes de cada partido. Se optó por utilizar la población 2010 por ser el dato oficial más cercano en fecha al dato de VAB 2008.

⁷⁸ Fuente: Observatorio del Conurbano, Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP): <http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab>

identidad y valores comunes; variable que hizo que la RMN “enganche” en la sociedad, debido a su sentido de pertenencia como sociedad de zona norte.

“Existe una comunidad de zona norte que, además, comparte una tradición futbolera -Club Atlético Tigre-, cuya sede se encuentra en el partido de San Fernando” (entrevista Alberto Esteban, 10/08/18).

Cabe destacar que, según menciona el entrevistado, el periodismo local también contribuyó a la identidad de la región, en la medida que se apropió de la idea para poder expandirse y ayudó a fortalecer la imagen de la Región.

4.5.1.3 Dimensión Político institucional

La RMN se crea el 10 de abril del año 2000 -durante la presidencia de Fernando de la Rúa (UCR) y la gobernación de Carlos Ruckauf (PJ)-, a través de la firma de un convenio entre los entonces intendentes de Vicente López (Enrique García-UCR), San Isidro (Gustavo Posse-UCR), San Fernando (Gerardo Amieiro-PJ) y Tigre (Ricardo Ubieto-Vecinalista), plasmado en la Ordenanza 2253/00⁷⁹, ratificado luego por los respectivos Concejos Deliberantes.

La “idea” de la misma surge en el año anterior, en un almuerzo en el Delta entre los cuatro intendentes, convocado por el entonces intendente de Tigre, Ricardo Ubieto.

“Todos compartían la percepción de ser depositarios del poder real (voto) tras las elecciones y la necesidad de ponderar ese poder en relación a los gobiernos nacional y provincial, en un contexto en el que se advertía la descentralización” (entrevista Alberto Esteban, 10/08/18).

En este sentido, originalmente la Región se planteó como una forma de ampliar el poder de negociación con instancias superiores de gobierno, pero también frente a entes reguladores de servicios y otras instituciones públicas y privadas, a la vez que resolver conjuntamente problemas comunes⁸⁰.

⁷⁹ Ordenanza 2253/00, Municipalidad de Tigre.

⁸⁰ Para ello, además, se llevó a cabo una importante estrategia de difusión. Rápidamente la RMN se convirtió en un actor reconocido, lo cual se manifestó en los apoyos externos recibidos por parte de agencias gubernamentales provinciales y nacionales. El gobierno nacional, por ejemplo, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, prestó apoyo colaborando para que los organismos de control

Todos formaban parte de la primera sección electoral. Al momento de la conformación de la región, los intendentes presentaban una significativa continuidad en términos de partidos gobernantes al interior de sus distritos (si bien incluían a tres partidos políticos: UCR, PJ, Partido Vecinalista)⁸¹ y habían sido reelectos, en algunos casos en más de una ocasión. Todos poseían una larga trayectoria como intendente del distrito: 17 años de antigüedad en el cargo el intendente de Tigre, 13 años el intendente de Vicente López, 5 años el intendente de San Fernando, y si bien el intendente de San Isidro (Gustavo Posse) llevaba solo 1 año de gestión, continuaba la gestión de su padre, ex intendente (Melchor Posse), que llevaba 24 años a cargo del distrito⁸².

Todo lo cual indica que, a la relativa homogeneidad y continuidad territorial de los distritos y a las similares condiciones socio económico de sus habitantes, se le sumó la continuidad en la gestión. Esto último, determinante en cuanto a su conocimiento previo y su nivel de confianza.

“Fue posible el acuerdo porque había homogeneidad, consenso, diálogo y sobre todo mucho respeto, sumado a un clima democrático importante. Además, se consideraba que la región tenía valía en sí misma” (entrevista Alberto Esteban, 10/08/18).

Rápidamente la RMN se convirtió en un actor reconocido, lo cual se manifestó en los apoyos externos recibidos por parte de agencias gubernamentales provinciales y nacionales. El gobierno nacional, por ejemplo, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, prestó apoyo colaborando para que los organismos de control de los servicios públicos privatizados y el CEAMSE la reconocieran institucionalmente como una interlocutora en los problemas que se planteaban en su zona de influencia (Cravacuore, 2004).

de los servicios públicos privatizados y el CEAMSE la reconocieran institucionalmente como una interlocutora en los problemas que se planteaban en su zona de influencia (Cravacuore, 2004).

⁸¹ En la actualidad, también integra tres partidos políticos diferentes: Cambiemos, FR-UNA y Partido Vecinalista.

⁸² También, en este caso, destacamos la continuidad de la gestión de los intendentes pos conformación del consorcio: 11 años más Posse (y continúa), 11 años García, 11 años Amieiro y 6 Ubieto.

No obstante, según menciona uno de los entrevistados, la institucionalidad existente no permitía hacer mucho: “La LOM no permitía hacer nada, la Constitución tampoco. Y el Tribunal de Cuentas actuó poniendo trabas” (entrevista Alberto Esteban, 10/08/18).

Tabla 4: Intendentes por municipio de la RMN

Año elecc	Vicente López	San Isidro	San Fernando	Tigre
1999	Enrique García (UCR) desde 1987	Gustavo Posse (UCR-FREPASO) sucede a su padre, Melchor Posse, intendente 1958-1966 y 1983-1999	Gerardo Amieiro (PJ) desde 1995	Ricardo Ubieto (Partido Vecinalista) 1979-1983 (de facto) y 1987-2006
2003	Enrique García (UCR-FPV)	Gustavo Posse (Partido Vecinalista)	Gerardo Amieiro (PJ)	Ricardo Ubieto (Partido Vecinalista) / Hiram Gualdoni -2006 interino-
2007	Enrique García (FCV[2])	Gustavo Posse (Partido Vecinalista-FPV)	Gerardo Amieiro (PJ)	Sergio Masa (PJ) / Julio Zamora –interino 2008-2009
2011	Jorge Macri (PRO-Cambios)	Gustavo Posse (Partido Vecinalista)	Luis Andreotti (FR-UNA)	Sergio Masa (PJ) / Julio Zamora –interino 2013-2015
2015	Jorge Macri (PRO-Cambios)	Gustavo Posse (Partido Vecinalista)	Luis Andreotti (FR-UNA)	Julio Zamora (FR-UNA)

Fuente: elaboración propia.

Toma de decisiones y estructura

Desde su origen, el gobierno del Consorcio estuvo constituido por un Consejo Ejecutivo, integrado por los cuatro intendentes municipales, y por un Consejo Técnico y de Planeamiento compuesto por los distintos secretarios de cada municipio.

El acta constitutiva del consorcio estableció para el Consejo Ejecutivo atribuciones para dictar los reglamentos internos de funcionamiento del consorcio y de las comisiones de trabajo que se creen, determinar la agenda de temas, establecer las pautas de acción y directivas concretas que se requieran, y ejercer la representación legal del consorcio. En tanto que al Consejo Técnico y de Planeamiento se le encomendó someter a estudio y análisis los temas establecidos por el Consejo Ejecutivo, pudiendo proponer recomendaciones de acciones concretas, y llevar adelante las acciones técnicas, administrativas o judiciales que el Consejo

Ejecutivo disponga. Se estableció una dinámica mensual de reuniones, que eran coordinadas por los secretarios de gobierno.

“El Comité Ejecutivo sólo tomó resoluciones por unanimidad, lo que redujo el abanico de temas a resolver y aumentó los tiempos del proceso de toma de decisiones, pero garantizó avances más firmes. Se creó así un sistema de trabajo sustentado en la confianza y el consenso, lo cual demandó un esfuerzo para congeniar diferentes tradiciones en cuanto a estilos de gestión y de liderazgo” (Cravacuore, 2015:).

Más allá de esta dinámica, según menciona uno de los entrevistados, los intendentes tenían trato a diario y se presentaban juntos en todos lados. Ello, sumado a la diversidad política, los fortaleció frente a la sociedad, por lo que se presentó como un ejemplo y como modelo de fortaleza.

4.5.1.4 Dimensión de Agenda y políticas intermunicipales

De acuerdo a lo plasmado en el convenio de constitución, la RMN fue creada con el objetivo de generar políticas conjuntas, desde un enfoque regional, para resolver problemas en común y agilizar la toma de decisiones, especialmente en temas de seguridad, trabajo, educación, salud y medio ambiente. Entre sus objetivos se destacan: el desarrollo sustentable, la coordinación de criterios urbanísticos, el transporte público y el uso de puertos y riberas⁸³.

Los principales temas declarados en el convenio incluyen la realización de obras públicas de alcance regional, la relación con los prestatarios de servicios públicos privatizados, la solución de viejos problemas de límites intermunicipales en la zona de las islas del Delta, y la negociación con el gobierno provincial sobre

⁸³ De acuerdo a los objetivos declarados en su convenio, entre los objetivos políticos se destaca la promoción de una cultura política basada en el diálogo y el consenso, tanto entre los ciudadanos como entre los diferentes gobiernos. En tanto que los objetivos de gestión más relevantes se refieren a la planificación regional para impulsar el desarrollo sustentable, la integración y coordinación de las políticas públicas municipales, provinciales y nacionales para resolver problemas comunes, y la promoción de la descentralización por parte de la Provincia de aquellas competencias y facultades que tengan directa incidencia en la mejora de las condiciones de vida de la población. Asimismo, contempla “la coordinación de los criterios urbanísticos, la resolución de los problemas del transporte público, la organización del tránsito, la extensión y mejora de los servicios públicos, las comunicaciones, el uso de los puertos y riberas, el desarrollo de la región de islas, la promoción del arte, la cultura y el deporte, y la preservación del medio ambiente”. También se menciona a “la seguridad pública, el aumento de las fuentes de trabajo, la mejora sustancial de la educación y la salud, y toda otra que tenga directa incidencia sobre la calidad de vida de los ciudadanos de la región”.

cuestiones como seguridad, educación, salud o disposición final de los residuos sólidos urbanos.

Las temáticas de agenda respondían a cuestiones mayormente localistas, con íntima relación con la “cercanía” de los cuatro municipios, no sólo desde lo geográfico, sino principalmente desde la fisonomía estructural y socioeconómica.

En cuanto a las acciones desarrolladas por la RMN, siguiendo a Cravacuore, Ilari, Villar (2004), en los primeros años de vida del consorcio se lograron importantes acuerdos. Uno de ellos, establecido en la Ley de Islas, consistió en la demarcación de los límites y el uso de las tierras de la Primera Sección del Delta bonaerense, resolviendo con ello un problema de más de cien años⁸⁴ (barriendo con ello con un conflicto latente entre los cuatro intendentes).

Otros proyectos y acciones encaradas en conjunto, fueron: la construcción de una alcaldía para descomprimir comisarías (se consiguió terreno cedido por CEAMSE); la realización de obras sobre el Río Reconquista; la realización de compras conjuntas de materiales para vialidad, monodrogas y otros insumos para la atención de la salud; el plan de producción de medicamentos en forma conjunta; la unificación de criterios de ordenamiento del tránsito (p.e. continuidad de los sentidos de dirección de las arterias que se prolongan en otro municipio); la creación de Comisión de Comercio Exterior de la Región y la propuesta para encarar en forma conjunta la certificación de calidad de las PYMES de la región; el acuerdo con CEAMSE para implementar programas de recolección diferenciada de podas de árboles y residuos orgánicos, y de residuos de tratamiento específico (pilas,

⁸⁴ La solución a las discusiones por los límites isleños es relevante porque invirtió el proceso tradicional por el cual la Provincia establecía los límites municipales en base a sus propios criterios políticos y técnicos. En este caso el acuerdo llegó luego de un proceso de debate que permitió suscribir un acuerdo sobre los límites y el uso de las tierras de la Primera Sección del Delta Bonaerense en donde cada municipio acordó los derechos sobre las tierras existentes y a consolidarse frente a sus costas, y los municipios de San Fernando y Tigre establecieron una zona de consulta recíproca. Los respectivos Concejos Deliberantes aprobaron el acuerdo y, luego, la Legislatura Provincial ratificó esta modificación de una ley que databa de 1888.

neumáticos y otros no biodegradables)⁸⁵; la solicitud de creación Subcomité de Cuenca Inferior con sede administrativa y operativa en la región; la solicitud al Ente Administrador de Bienes Ferroviarios (ENABIEF); la cesión de las tierras no utilizadas por el ferrocarril para aumentar la superficie de espacios verdes; el avance en la constitución del Comité de la Cuenca del Río Reconquista; el reclamo por la modificación de la LOM en reclamo de una mayor autonomía municipal; la oposición al incremento de las tasas de interés de los créditos promocionales otorgados por el Banco Provincia a los municipios; el apoyo a políticas provinciales: iniciativa de descentralización hacia los municipios de los registros civiles y del cobro de las deudas por los impuestos Inmobiliario y Patentes del Automotor; el convenio con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios y la Asociación de Concesionarios Automotor de la República Argentina (ACARA) para la percepción de las multas por infracciones de tránsito cometidas en el ámbito de la región y el acuerdo para consensuar acciones conjuntas para la defensa de los vecinos en materia de servicios públicos concesionados y sus organismos de contralor.

Uno de los entrevistados refiriéndose a la efectividad de la acción conjunta, recuerda la resolución de un conflicto con la recolección de residuos donde los cuatro intendentes se reunieron con (Hugo) Moyano, pudiendo llegar a un acuerdo, de la misma manera que se logró frenar el aumento de tarifas impuesto por el CEAMSE.

En general, las cuestiones de agenda se mantuvieron a lo largo del tiempo, pese a los cambios de gestión y a los largos períodos de intermitencia. Esto se advierte, por ejemplo, en declaraciones de uno de los intendentes luego de la reunión de relanzamiento del consorcio realizada en diciembre de 2011, después de más de tres años de inactividad (la última reunión se había realizado en mayo de 2008):

⁸⁵ http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=8107:region-metropolitana-norte-ordenanza-236801&catid=134:region-metropolitana-norte&Itemid=226

"La importancia de la reunión es la posibilidad de juntarnos y coordinar, más allá de las autonomías de cada municipio, temas en común, nos permite mirar temas como la seguridad y establecer un programa de trabajo. También estuvimos viendo temas desde el punto de vista operativo, vinculados a los espacios comunes, como las avenidas que nos separan; no haciendo esfuerzos innecesarios sino compartiendo el trabajo y las inversiones. Y en el medio ambiente, un tema que para nosotros es central que es salir del régimen de enterramiento e ir al régimen de reconversión de residuos, para trabajar por un medio ambiente más sano" explicó Sergio Massa (Página Web de la Municipalidad de Tigre, 2011)⁸⁶.

Declive e intermitencia

La segunda mitad de la década de 2000 marcó el declive de la iniciativa. Se destacan como hitos la enfermedad y fallecimiento de uno de los intendentes (Ricardo Ubieto) en 2006, que fue sucedido por su Jefe de Gobierno (Ernesto Casaretto-Acción Comunal), y la llegada de Sergio Massa (PJ) en 2007.

A partir de allí se registran tres años de inactividad producto del cambio de gestión y de la desconfianza entre los nuevos líderes.

"...después vinieron los otros, que fue una lucha. Massa no era confiable. Quería usar al Municipio como trampolín" (entrevista Alberto Esteban, 10/08/18)"

En 2011, con el cambio de autoridades de los gobiernos municipales, se pretendió una revitalización de la asociación, con la incorporación de los representantes legislativos⁸⁷ -que tuvo como objetivo el logro de una continuidad en el tratamiento de los temas que pueden originar distintas herramientas legislativas- y la incorporación de los Municipios de San Martín y Escobar, lo cual años atrás había sido objeto de conflictos entre los municipios integrantes⁸⁸.

"En la reunión inicial del mes de diciembre, Andreotti manifestó su interés en la incorporación de Escobar. Por su parte, Jorge Macri fue más cauto y prefirió marcar la importancia de recuperar el funcionamiento del espacio y luego plantear una ampliación a partir de cada tema" (Informe Digital Metropolitano, febrero 2012).

⁸⁶ http://servicios.tigre.gov.ar/prensa/1187_reunion_de_la_region_metropolitana_norte.htm

⁸⁷ http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_93/nota1.php

⁸⁸ Un eje de disputa fue la posibilidad de incluir a otros partidos, como Malvinas Argentinas, San Martín, Pilar y Escobar, dada la creciente vinculación de estos distritos con la Región, pero no todos estuvieron de acuerdo. "La Región Metropolitana Norte no tiene nada que ver con el distrito de Malvinas Argentinas [...] Con San Martín tampoco porque son perfiles totalmente distintos. En cambio, nuestras poblaciones tienen raíces y culturas enraizadas en el territorio en el que viven, y pueden hablar de una tradición histórica común" señaló en su momento el concejal de San Fernando por el Frente para la Victoria, Alberto Esteban.

No obstante, dichas incorporaciones no se concretaron y continuó la intermitencia. Entre los años 2012 y 2013, las reuniones de la RMN se llevaron a cabo periódicamente. En el año 2012, la RMN realizó un concurso, con la adhesión de la Oficina Metropolitana del GCABA y la asistencia de la Fundación Metropolitana, con el objeto de incentivar la búsqueda de ideas para solucionar los problemas derivados de la baja calidad de la movilidad de la zona norte, donde los cuatro intendentes oficiaron de jurado y premiaron a cuatro de los veintinueve proyectos presentados⁸⁹.

En el marco de las elecciones legislativas del año 2013, esos espacios institucionales se fueron disipando, hasta el año 2015 en que se buscó reunir nuevamente a la RMN, con el fin de sumar fuerzas de cara al balotaje⁹⁰.

Según Gustavo Posse (2017), el motivo de que el trabajo de la RMN sea intermitente es la política: “Se activa y se desactiva por política, por baja política. Se activa por alta política, se desactiva por baja política”⁹¹.

En tanto que, para Alberto Esteban, el principal motivo del agotamiento de la RMN fue su utilización para la concreción de intereses partidarios.

“Se requiere una visión política amplia y generosa, para trascender el territorio y el tiempo. En este caso, la ambición personal destruyó la construcción colectiva” (entrevista Alberto Esteban, 10/08/18).

En la actualidad, si bien la RMN no fue disuelta, se encuentra inactiva y dos de los municipios que otrora la integraran (San Fernando y Tigre), se encuentran participando en la conformación de la nueva RN2.

⁸⁹ https://www.youtube.com/watch?v=yaLEZW_u2Sc, <http://metropolitana.org.ar/que-hacemos/desarrollo-local/region-metropolitana-norte/>

⁹⁰ <https://noticianorte.com/volvera-a-reunirse-la-region-metropolitana-norte/>

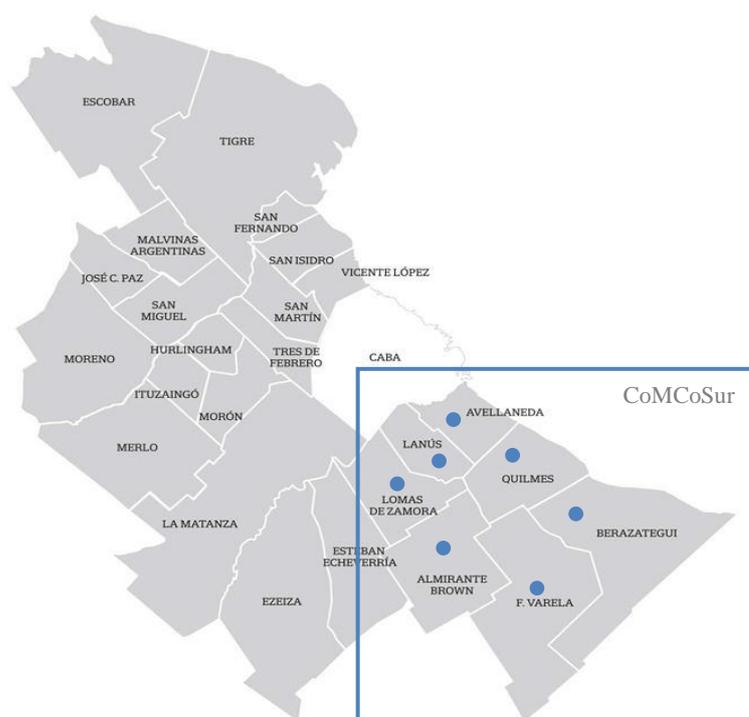
⁹¹ <http://metropolitana.org.ar/gustavo-posse-estamos-operativos-para-trabajar-junto-al-resto-de-los-municipios-y-la-caba/>

4.5.2 El Consorcio de Municipios del Conurbano Sur

4.5.2.1 Consideraciones generales

El Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR), conformado en el año 2004, integra a los Municipios de Florencio Varela, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Quilmes y Berazategui. Se ubica en un área continua al sur de la CABA, con una superficie total de 659 km².

Mapa 4: Consorcio de Municipios del Conurbano Sur



4.5.2.2 Dimensión Socio-Estructural

En conjunto, el área que conforma el COMCOSUR posee una población estimada de más de tres (3) millones de habitantes. Se ubica en el denominado “corredor sur” del Conurbano (contracara del “corredor norte”), a la vera de un cordón industrial manufacturero, histórico pero deprimido, que no ha tenido acceso a inversiones privadas⁹².

En términos económicos, en la región predomina la producción de servicios (60%), seguida por la producción de bienes (40%). Esta última con preminencia de la

⁹² https://www.clarin.com/opinion/conurbano-bonaerense-cordones-corredores_0_ByBYqmuJD7g.html

actividad industrial. En su conjunto, representan el 30% del PBG del CB y el 16% de la provincia.

En cuanto a su situación socioeconómica, reúne a cuatro municipios cuyas necesidades básicas insatisfechas son superiores a la media del CB: Florencio Varela, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown. Presenta una gran concentración de pobreza, con un promedio de 11% de los hogares con NBI y un total de 363 barrios precarios, de los cuales el 32% (116) son villas, el 50% (182) asentamientos y el 18% (65) otros, los cuales, en su conjunto, alcanzan una superficie de 3.667,5 hectáreas y 158.904 hogares⁹³. También se caracterizan por una baja cobrabilidad de impuestos y por una insuficiente cobertura de servicios básicos.

Tabla 5: Información socio-económica de los municipios que conforman el COMCOSUR

Datos	Año	Florencio Varela	Almirante Brown	Lomas de Zamora	Lanús	Avellaneda	Quilmes	Berazategui
Superficie Km2		190	129	89	48,35	55	125	23
Habitantes	(2010)	426.005	552.902	616.279	459.263	342.677	582.943	320.224
PBG per cápita	(2008)	9,138	11,413	17,899	16,021	28,225	16,134	14,662
% hogares con NBI	(2010)	23,274	19,815	19,933	8,425	7,148	19,404	11,375

Fuente: elaboración propia.

4.5.2.3 Dimensión Político- institucional

El consorcio se creó el 1° de julio de 2004 - durante la presidencia de Néstor Kirchner (PJ) y la gobernación de Felipe Solá (PJ)-, a través de la firma de un convenio entre los entonces intendentes de Florencio Varela (Julio Pereyra-PJ), Almirante Brown (Manuel Rodríguez-PJ), Lomas de Zamora (Jorge Rossi-PJ), Lanús (Manuel Quindimil-PJ), Avellaneda (Baldomero Álvarez-PJ), Quilmes (Sergio Villordo-FPV) y Berazategui (Juan José Mussi-PJ). El mismo alcanzó mayor

⁹³ Fuente: Observatorio del Conurbano, Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP): <http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/>

formalidad a fines de 2006, con la Ley N°13.580⁹⁴ y se constituyó como persona jurídica el 10 de mayo de 2007⁹⁵.

La idea surgió en el año 2003, en un contexto pos crisis de 2001, por la convergencia de dos iniciativas: del Instituto de Desarrollo Local de la Municipalidad de Florencio Varela y de la Secretaría de Planificación, Capacitación y Desarrollo Local de la Municipalidad de Avellaneda⁹⁶.

“Los municipios empezaban a rearmarse tras la crisis y la idea era no perder riqueza que había nacido en ellos al tener que hacerse cargo en lo social, asistencial y productivo. Además, se sabía que esto fortalecería a los municipios y que implicaría un crecimiento político importante. Había mucho para ganar en el juntar fuerzas, además se buscó disputar el espacio político a La Matanza” (entrevista Walter Romero, 08/09/18).

En esa instancia inicial, según menciona de uno de los entrevistados⁹⁷, el entonces intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra, cumplió un rol fundamental, “también por su trabajo en la Federación Argentina de Municipios (FAM)”. Asimismo, cumplió un rol central el Dr. Daniel Cravacuore, “que empezó a armarlo y trabajó mucho en ello, por su *expertise* académica”.

“Se buscaba optimizar recursos y armar políticas comunes, reconociendo que los límites no separan los problemas. En ese momento, también se miró la experiencia de la RMN, aunque son realidades distintas, con la idea de revalorizar el área sur y se empezó a armar con un formato jurídico de consorcios” (entrevista Tomás Vanrell, 04/09/18).

En definitiva, el consorcio se constituyó con el objeto de lograr poder de lobby y a la vez abordar la problemática local a través de la elaboración y gestión de políticas públicas comunes.

Al momento de su conformación, la región presentaba una significativa continuidad en términos de partidos gobernantes (todos peronistas)⁹⁸, pertenecientes a la tercera sección electoral, y sus intendentes habían sido reelectos de manera

⁹⁴Ello, producto de un trabajo de los funcionarios municipales y los legisladores de la región, contando con el asesoramiento del Tribunal de Cuentas y el Ministerio de Economía.

⁹⁵El 10 de mayo de 2007, en Berazategui, luego de receptor en su Estatuto las sugerencias de distintos organismos, el COMCOSUR fue suscripto por los 7 Intendentes y protocolizado por la Escribanía General de Gobierno de la Provincia.

⁹⁶ Se gesta durante el primer encuentro latinoamericano de municipios, organizado por la FLACMA – Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones), en Santa Cruz de las Sierras, Bolivia. Entrevista: Daniel Cravacuore, Walter Romero.

⁹⁷ Entrevista Tomás Vanrell, 04/09/18.

⁹⁸ Actualmente, integra a municipios de dos partidos políticos diferentes (FPV/ PJ/ Unidad Ciudadana y Cambiemos), con una preeminencia aún del peronismo.

consecutiva en cuatro de los siete distritos, con una antigüedad en la intendencia de hasta 24 años, en el caso de Quindimil (Lanús), de 12 años en el caso de Julio Pereyra (Florencio Varela), y de 9 y 8 años en los casos de Baldomero Álvarez (Avellaneda) y de Juan José Mussi (Berazategui), respectivamente.

Todo lo cual indica que, a la relativa homogeneidad y continuidad territorial de los distritos y a las similares condiciones socio económico de sus habitantes, se le sumó la continuidad partidaria y temporal en la gestión de los líderes locales. Esto último, determinante en cuanto a su conocimiento previo y en su nivel de confianza. Ejemplo de ello, como surge de una de las entrevistas, es que algunos de los intendentes incluso habían creado vínculos familiares, al elegir a otros como padrinos de sus hijos.

“Había sintonía política entre todos los municipios. Algunos intendentes tenían diferencias de vieja data, pero no a los fines del consorcio, y se logró articular muy bien. En algún caso era difícil trabajar, por el formato de trabajo, por lo que la incorporación de nuevos intendentes tras las elecciones (Almirante Brown y Lanús) mejoró la dinámica de trabajo ya que eran intendentes más modernos” (entrevista Tomás Vanrell, 04/09/18).

Tabla 6: Intendentes por municipio del COMCOSUR

Año elecc	Florencio Varela	Almirante Brown	Lomas de Zamora	Lanús	Avellaneda	Quilmes	Berazategui
2003 COMCOSUR	Julio Pereyra (PJ)	Manuel Rodríguez (PJ)	Jorge Omar Rossi (PJ)	Manuel Quindimil (PJ)	Baldomero Álvarez (PJ)	Sergio Villordo (FPV)	Juan José Mussi (PJ)
2007	Julio Pereyra (PJ)	Darío Giustozzi (PJ)	Jorge Omar Rossi (PJ) hasta 2009 que lo sucede Martín Insaurralde	Darío Díaz Pérez (PJ)	Baldomero Álvarez(PJ) hasta 2009 que lo sucede Jorge Ferraresi	Francisco “Barba” Gutiérrez (Polo Socia-FPV)	Juan José Mussi (PJ)
2011	Julio Pereyra (PJ)	Darío Giustozzi (PJ) hasta 2013 que es reemplazado por Daniel Bolettieri	Martín Insaurralde (FPV) hasta 2013 que lo sucede Santiago Carasatorre hasta 2014	Darío Díaz Pérez (PJ)	Jorge Ferraresi (Frente Para la Victoria-PJ)	Francisco “Barba” Gutiérrez (Polo Socia-FPV)	Juan Patricio Mussi, (PJ-FpV)
2015	Andrés Watson (PJ- Unidad Ciudadana)	Mariano Cascallares (PJ- FpV)	Martín Insaurralde (FPV)	Néstor Grindetti (Cambiemos-PRO)	Jorge Ferraresi (Frente Para la Victoria-PJ)	Martiniano Molina (Cambiemos-PRO)	Juan Patricio Mussi (PJ-FpV)

Fuente: elaboración propia.

4.5.2.4 Dimensión de Agenda y políticas intermunicipales

Entre los principales temas de agenda que se mencionan en el convenio se destacan: la inseguridad, la carencia de trabajo genuino, la salud, la equidad social, la

cultura y educación, la contaminación ambiental (saneamiento de las cuencas hídricas, la baja de costos del traslado de residuos sólidos urbanos a los rellenos sanitarios), las obras públicas (la ampliación de las redes de agua corriente y cloacas, el financiamiento internacional para infraestructura), el transporte y la seguridad vial, la localización de equipamientos de escala regional y todo aspecto que exceda lo local.

Si bien, como señala Cravacuore, los objetivos iniciales fueron amplios y difusos⁹⁹, resultaron prioritarios el saneamiento de la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo y de la costa del río de la Plata, la ampliación de las redes de agua corriente y cloacas, la gestión de financiamiento internacional para infraestructura, la compra conjunta de insumos hospitalarios y medicamentos y la baja de costos del traslado de residuos sólidos urbanos a los rellenos sanitarios fijados por la ley.

⁹⁹ Estos fueron: “Potenciar las políticas de estado trazadas por los Intendentes signatarios del COMCOSUR, propendiendo al desarrollo local sustentable, como premisa de justicia social entre los municipios, la Provincia y la Nación; generar un compromiso solidario entre los municipios miembros, tendiente al crecimiento armónico de la región; que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros, sin que esto implique el cercenamiento de las autonomías municipales ni las potestades y decisiones individuales de cada comuna, ni tampoco su derecho a generar sus propias políticas públicas; defender los intereses comunes de los habitantes de los distritos miembros del consorcio, definiendo estrategias consensuadas de desarrollo humano, económico, social y cultural; promover la resolución conjunta de problemáticas comunes que hacen a las cuestiones ambientales de la región tales como: el tratamiento de los efluentes; el saneamiento de agua y cloacas; la disposición final de los residuos en general, en coordinación con la autoridad de aplicación; como así también, las adquisiciones conjuntas de bienes y servicios; las mediaciones que procedan ante las controversias limítrofes entre jurisdicciones; políticas y gestiones concernientes al ordenamiento territorial; la planificación urbanística, de redes viales, calles o túneles comunes; toda gestión asociada tendiente a ampliar los servicios en el área de salud, como la compra de medicamentos a mayor escala; la colaboración regional en el abordaje del tema de la que inseguridad de sus habitantes, establecer legislación y políticas acordes al poder de policía en coordinación con los órganos competentes en la materia; promover políticas de carácter regional que provean al correcto desenvolvimiento y ejercicio de las facultades de policía de cada uno de los municipios miembros; fomentar el asociativismo productivo y todo tipo de cooperación que resulten convenientes para la mejora a nivel regional, el acceso al financiamiento, la incorporación de capitales y una mayor tecnológica generadora de demanda de mano de obra; impulsar la radicación de las micros, pequeñas y medianas empresas en forma mancomunada; incentivar todo desarrollo productivo, industrial y tecnológico regional, resguardando el medio ambiente; la soberanía cultural y los derechos humanos; apoyar y propender al crecimiento del turismo en toda la región; coadyuvar a una fluida comunicación entre el COMCOSUR y los organismos estatales, para un efectivo intercambio de información tornando operativas las políticas, a los fines de satisfacer las necesidades públicas; apoyar la creación de cualquier otro medio que, aceptado por las Partes signatarias, facilite el mejor aprovechamiento de las oportunidades de cooperación; priorizando la articulación de la asistencia técnica y capacitación con los programas existentes a nivel provincial y nacional e internacional; producir, llegado el caso, bienes y servicios a través del consorcio, o la asociación de éste con el sector privado; consolidar un marco estratégico territorial, promoviendo la incorporación de nuevas formas de gestión; (y) asociarse con entidades públicas y/o privadas, con miras a llevar adelante sus objetivos” (COMCOSUR 2007)

En este sentido, Alfredo Fernández -Secretario de Gestión Administrativa de Lomas de Zamora-, señaló que uno de los temas que disparó la generación del consorcio fue el de negociación con el CEAMSE¹⁰⁰.

"Las comunas del Sur queremos buscar soluciones para bajar los costos y ver dónde mandar la basura. El problema es integral, porque el tipo de tratamiento de residuos que hace la CEAMSE es contaminante" (CLARÍN, 01/07/04).

Asimismo, uno de los entrevistados, que tuvo un rol clave al momento de la conformación, recuerda entre las cuestiones que se discutieron y lograron consensos:

“Lograr reactivar el ramal La Plata-Avellaneda del ferrocarril provincial de buenos aires - antiguo ferrocarril Belgrano, clausurado en julio de 1977-, y la restitución del Fondo del Conurbano” (entrevista Walter Romero, 08/09/18).

En cuanto a las acciones conjuntas llevadas a cabo, según surge de las entrevistas:

- Se impulsó la nueva ley de consorcios (N°13.580/06).
- Se consensuaron posturas respecto de la coparticipación.
- Se trabajó en la horizontalidad de las normativas de tránsito, como así también en ordenanzas fiscales para unificar criterios de habilitación de comercios. También se elaboró el código de buenas prácticas de instalación de antenas de telefonía. Uno de los entrevistados destacó, en este punto, la buena articulación de las áreas jurídicas.
- Se compró una flota de motos para control vial. Si bien el Tribunal de Cuentas habilitó para crear cuenta común, cada Municipio compró una parte. Luego se plotearon las motos con el logo del COMCOSUR.
- Se creó un cuerpo único de inspectores. En este sentido, se hizo un trabajo importante de control en la vía pública, a través de controles viales, sanitarios, bromatológicos.
- También hubo una buena articulación entre las áreas de salud, tendiente a unificar programas para la oferta sanitaria.

¹⁰⁰ Esto tuvo que ver con que, cuando el relleno sanitario localizado en Villa Dominico (partido de Avellaneda) dejó de operar en mayo de 2003, a los municipios les subieron los costos de traslado de la basura, ya que ahora debían transportarla a los depósitos de San Martín o Ensenada.

- En cuanto a obras de infraestructura y saneamiento, se realizaron negociaciones con AYSA y ABSA, tendiente a la ampliación de las redes de agua y cloacas; se logró la mejora de la Avenida Calchaquí, a través del Ministerio de Planificación Federal, y del Hospital regional; como así también la puesta en marcha de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, que fue impulsada desde el COMCOSUR. También se hizo un trabajo interesante de recuperación de la traza del ferrocarril provincial y se trabajó en un proyecto de corredor vial con transporte automotor, que, si bien fue aprobado por la provincia, no se logró concretar por falta de financiamiento. También se buscó articular con Ciudad, para hacer llegar el sistema vial hasta Constitución, pero no se pudo articular con el GCABA, por falta de interés de este último.
- Se buscó articular compras conjuntas de insumos básicos, como papel y toner, para conseguir mejores precios.
- Se realizó un seguimiento de precios y se reclamó al gobierno provincial de cupos del Plan Más Vida.
- Se trabajó bastante en la difusión del consorcio, a través de boletines municipales e información del COMCOSUR a través del reparto de Tasas.

Toma de decisiones y estructura

El Consorcio estuvo constituido por un Consejo de Administración, representado por los siete intendentes, con mandato anual y sede coincidente con la de quien lo presida (en sus inicios fue presidido por el entonces intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra) y un Consejo de Planificación, conformado por dos representantes de cada municipio. Estos últimos, trabajaban en comisiones que se correspondían con las áreas de los municipios. Asimismo, contaba con un Coordinador (cuyo salario era abonado por la Municipalidad de Avellaneda) y su equipo que hacían de nexo entre ambos Consejos. Adicionalmente, contó con un

organismo anexo denominado Consejo Asesor, en el que se incluyeron instituciones vinculadas al desarrollo del conjunto de la zona: sólo fue integrado, antes de la inacción del ente, por la regional Avellaneda de la Universidad Tecnológica Nacional y por la Universidad Nacional de Quilmes (Cravacuore, 2015)¹⁰¹.

La dinámica del COMCOSUR consistía en reuniones cada tres semanas de los intendentes y sus gabinetes municipales (“una vez en cada municipio”), reuniones semanales de la Comisión de Planificación, intercambio de iniciativas, la existencia de comisiones sectoriales (salud, gobierno, economía, desarrollo social, desarrollo económico) y temáticas (como la comisión de antenas de telefonía celular, en la que convergían miembros de otras comisiones), cuyo liderazgo en general era asumido por los funcionarios de uno de los municipios (Florencio Varela)¹⁰².

“Lo más interesante fue el trabajo profundo a nivel funcionarios. fue muy bueno. se hizo una escuela donde se pusieron cosas en común. Y se estableció una mejor relación, incluso que entre los intendentes. Al día de hoy se mantienen las relaciones de amistad” (entrevista Walter Romero, 08/09/18).

También existía un Consejo de Planificación, integrado por dos representantes por cada municipio -uno titular y otro alterno- que se reunían semanalmente para llevar adelante los distintos temas de trabajo.

“Las reuniones mensuales tenían tres instancias, “una cerrada, solo de intendentes, donde se discutían temas políticos que no trascendían; una abierta, donde se trababa el temario, cada área temática hacía su exposición y los intendentes acotaban; y una tercera, de cierre de la jornada, más distendida, donde iban a comer y se definían los temas que seguirían trabajando en la próxima reunión. Había muy buena sintonía. Los intendentes definían los temas que iban a discutir. Los técnicos articulaban para poder llevar adelante las políticas” (entrevista Tomás Vanrell, 04/09/18).

¹⁰¹ En relación a la relación con la Universidad Nacional de Quilmes, se firmó un convenio en el año 2006 y se consiguió un subsidio del Programa de Promoción de la Universidad Argentina de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación para desarrollar el proyecto “Universidad y empresa para el desarrollo local. En relación a la Universidad Tecnológica Nacional, se realizó un estudio sobre la demanda tecnológica en los siete municipios integrantes del ente. Según surge de una de las entrevistas, el Comité no se llegó a constituir, pero sí se estableció una relación de amistad con dichos centros de estudios.

¹⁰² El Consejo de Administración se reunía inamoviblemente cada 21 días, regularmente los días jueves en la mañana, y rotativamente en los distintos municipios; en dichas sesiones, la primera hora de trabajo era destinada a una reunión conjunta del Consejo de Administración y el Consejo de Planificación, en el cual los intendentes tomaban conocimiento de los avances alcanzados en las distintas comisiones de trabajo, resolvían sus posiciones y fijaban prioridades a futuro. Posteriormente se realizaba una sesión plenaria, de carácter público, que incluía también los miembros de las comisiones de trabajo, así como otros funcionarios municipales e invitados especiales. Tras la exposición de los distintos temas, se realizaba un almuerzo de camaradería con el fin de construir vínculos personales entre los funcionarios municipales.

En este sentido, siguiendo a Cravacuore (2015), se destacan en este caso “las rutinas”, que consistieron en una regularidad estricta en las reuniones de sus órganos de dirección, rotativamente en los distintos municipios; la uniformidad de una metodología de trabajo en sus reuniones; la existencia de múltiples comisiones de trabajo sectoriales y temáticas, de funcionamiento regular, y con una dinámica poco común en el pasado; y construcción de vínculos interpersonales entre funcionarios municipales.

Por último, cabe destacar que en el año 2006 el Consorcio contó con el asesoramiento del Tribunal de Cuentas y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, en un trabajo que finalmente derivó en la sanción de la Ley 13.580, que se menciona en el punto 4.4 de este trabajo, denominado “La normatividad de los consorcios en la PBA”. Dicha tarea fue asumida por el Consejo de Planificación del COMCOSUR, que presentó una propuesta a legisladores de la tercera sección electoral, aprobada en noviembre de 2006, constituyendo un importante aporte del Consorcio al proceso de fomento de la intermunicipalidad bonaerense (Cravacuore, 2015).

Declive e intermitencia

En el año 2005 los siete intendentes apoyaron a distintos candidatos a senador y diputados nacionales por el distrito (mientras que los intendentes de Florencio Varela y Quilmes adscribieron al Frente para la Victoria, que llevaba como candidata a la entonces senadora nacional, Cristina Fernández de Kirchner, los intendentes de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Lanús y Lomas de Zamora, apoyaron la lista oficial del Partido Justicialista, cuya candidata era Hilda González de Duhalde), lo que ralentizó el funcionamiento del ente. Finalmente, el amplio triunfo del oficialista Frente para la Victoria permitió incrementar el poder del referente político de esa coalición en esa sección electoral, el intendente de Florencio Varela, Julio

Pereyra, que a su vez se desempeñaba como presidente de la FAM, lo que consolidó su liderazgo respecto de los otros intendentes, y permitiría consolidar a esta iniciativa en un doble rol, como instrumento de gestión y como referencia política¹⁰³.

En el año 2007, con el recambio de tres de los siete intendentes (en Almirante Brown, el intendente Manuel Rodríguez fue reemplazado por Darío Giustozzi; en Lanús, el histórico intendente Manuel Quindimil, fue reemplazado por Darío Díaz Pérez; y en Quilmes, el intendente Sergio Villordo fue reemplazado por Francisco “Barba” Gutiérrez)¹⁰⁴ se rompió el pacto existente. Los nuevos acusaban a los cuatro reelectos de haber apoyado a aquellos candidatos que habían sido derrotados por ellos, socavando con ello la confianza requerida.

En este sentido, según menciona uno de los entrevistados:

“La política fue clave en el arranque y fue a su vez lo que lo arruinó debido a las diferencias políticas entre los intendentes. A ello se sumó la falta de apoyo, ya que no había intención desde el gobierno nacional de tratarlos como consorcios sino de a uno. Por otro lado, con el crecimiento del gobierno Nacional se fue corriendo el eje hacia lo nacional; el GPBA tomó al pie de la letra lo ordenado por Nación y los municipios fueron perdiendo su papel protagónico y su poder político” (entrevista Walter Romero, 08/09/18).

Si bien la iniciativa no fue liquidada (“el andamiaje está armado”), se fue diluyendo:

“Conflictos políticos, la crisis del campo¹⁰⁵, la muerte de Néstor (Kirchner), fueron cambiando el eje y fue encerrando a los intendentes en cuestiones más locales que regionales, que hicieron que los intendentes le sacaran el cuerpo” (entrevista Tomás Vanrell, 04/09/18).

¹⁰³ Esta sección electoral es tan determinante en la política nacional que su peso electoral equivale al de nueve de las veintitrés provincias argentinas; en el caso hipotético que los siete municipios fueran una jurisdicción del tipo provincial, sería la segunda de mayor tamaño, luego de la provincia de Buenos Aires y antes de la de Córdoba. Por ello es habitual considerar que, cualquier elección para la presidencia de la Nación se define, después de la reforma constitucional de 1994, en estos siete municipios.

¹⁰⁴ Las elecciones municipales en la provincia de Buenos Aires se caracterizaron por la existencia de las llamadas “colectoras”: las listas del oficialista Frente para la Victoria llevaban sólo un candidato presidencial nacional y un solo candidato a gobernador provincial pero múltiples candidatos a intendente municipal dentro del mismo lema. Ello significó el fin de muchos antiguos intendentes, que fueron sucedidos por opositores dentro del mismo lema.

¹⁰⁵ “La crisis del campo y las marchas de apoyo al gobierno fue uno de los hitos que devastó la relación entre los intendentes y terminó por romper las rutinas” (entrevista Cravacuore).

Recién a mediados de 2016, se retomaron las reuniones entre los nuevos intendentes del COMCOSUR – con la intención de reflotarlo, con foco en temas de seguridad y medio ambiente¹⁰⁶:- Mariano Cascallares (Almirante Brown), Martín Insaurrealde (Lomas de Zamora), Néstor Grindetti (Lanús), Jorge Ferraresi (Avellaneda), Martiniano Molina (Quilmes) y Patricio Mussi (Berazategui); con la llamativa ausencia del entonces intendente Julio Pereyra (Lomas de Zamora), el único con continuidad en la gestión desde la constitución del consorcio y otrora su principal líder.

"Acordamos una agenda común de gestión para promover, desde la integración regional, soluciones más efectivas a las demandas que nos plantean los vecinos bonaerenses", explicó Insaurrealde (DIARIO POPULAR, 24/06/16).

En algunas de estas reuniones se sumaron intendentes de otros municipios (como Fernando Gray de Esteban Echeverría y Bali Bucca de Bolívar), como así también funcionarios nacionales y provinciales (Santiago Marquievich, titular de la Unidad Fiscal Especializada en Investigaciones de Secuestros Extorsivos de la Procuración Nacional, Sergio Mola, Fiscal General de la Fiscalía Federal N° 2 de Lomas de Zamora, Patricia Cisneros, coordinadora de la Región Bonaerense del Procnar)¹⁰⁷. La premisa fue coordinar políticas y acciones entre los municipios, con el Poder Judicial y los Ministerios de Seguridad de Nación y Provincia.

4.6 Análisis comparativo

Ambos casos presentan similitudes y diferencias. En primer lugar, observamos que los dos consorcios surgieron por iniciativa de uno o dos de los municipios (intendentes, asesores) de la región, y luego se hizo extensiva al resto a

¹⁰⁶ http://www.perspectivasur.com/3/nota.php?nota_id=54913

¹⁰⁷Al término de una de las reuniones de trabajo, Cascallares anunció que "vamos a invitar a los Ministerios de Seguridad de la Nación y la Provincia de Buenos Aires a sumarse porque estamos poniendo en agenda problemáticas federales como las trata o el narcotráfico". Los jefes comunales, acompañados por los secretarios de Seguridad municipales y los mencionados funcionarios judiciales, abordaron las complejidades del mapa del delito de la región. <http://www.eldia.com/nota/2016-7-20-reunion-del-comcosur-con-eje-en-seguridad-en-almirante-brown>. En ese sentido, la participación se acordó en función de las problemáticas que se abordaron, específicamente en lo que respecta a seguridad: los delitos de trata de personas, narcotráfico y secuestros.

través de invitaciones informales. En los dos casos, se partió del reconocimiento de sí mismos como actores claves y de una necesidad: sumar fuerzas para alcanzar objetivos comunes (aumentar poder de negociación frente otros actores, resolver cuestiones comunes y lograr economías de escala, entre otros). En el caso del COMCOSUR, además, con el objeto de lograr cierta reactivación tras la crisis de 2001, por lo que se pudo advertir que el contexto socio-económico fue un factor adicional¹⁰⁸.

Destacamos también, en ambas experiencias, la relativa homogeneidad socio-económica y continuidad territorial¹⁰⁹ entre los municipios al interior de cada región y el fuerte contraste, en el mismo sentido, entre ellas: la RMN nuclea municipios ubicados en el “corredor norte”, caracterizados por mayores ingresos, menor NBI, mejor provisión de servicios públicos; en tanto que el COMCOSUR agrupa municipios ubicados en el “corredor sur”, caracterizados por tener menores ingresos, mayor cantidad de hogares con NBI y menor provisión de servicios públicos básicos. A diferencia de esta última, en la RMN existía previamente una identidad de los vecinos de los distintos municipios como “comunidad de zona norte”.

En el plano político-institucional, ambos casos coinciden en que, al momento de la conformación de los consorcios, los intendentes, si bien recientemente electos, presentaban una significativa continuidad como intendentes (y vecinos) de esos distritos, pertenecían a la misma sección electoral (los de RMN a la primera y los de COMCOSUR a la tercera), y en el caso particular del COMCOSUR, además, tenían continuidad partidaria (todos del PJ). Todo lo cual, había contribuido al conocimiento previo entre ellos y en su nivel de *confianza*. No obstante, esta variable es también

¹⁰⁸ En este sentido, advertimos una diferencia respecto de los consorcios productivos del interior de la PBA, que los mismos surgieron frente a incentivos económicos del gobierno nacional.

¹⁰⁹ En este sentido, Losa advierte que “la proximidad geográfica (en el caso de territorios linderos), a veces, lleva a utilizar por parte de los habitantes más servicios del municipio vecino que del propio, toda vez que es frecuente que determinados núcleos poblacionales se encuentren distantes del centro urbano y de los servicios de su propio partido o distrito. Allí, es de toda justicia suscribir un convenio intermunicipal atendiendo a las puntuales circunstancias” (1993:105-106).

una de las que ha otorgado mayor volatilidad a estos arreglos, por estar sujetos a los avatares electoralistas.

En términos del grado de institucionalización, variable que podría haber contribuido a subsanar la volatilidad señalada, observamos que ambas experiencias difieren significativamente. Mientras que el COMCOSUR dedicó gran parte de su esfuerzo a este aspecto (contando con estatuto y personería jurídica), lo cual se plasmó incluso en la sanción de la Ley 13.580, la RMN no se planteó su institucionalización y sólo elaboró una agenda de temas comunes. No obstante, se pudo advertir que ello no influyó en la dinámica de dichos consorcios, como tampoco en los del interior de la PBA -que se empezaron a deshilar debido a la ausencia de los incentivos y la asistencia que en otro momento habían recibido-. No obstante, independientemente de su grado de institucionalización, tanto RMN como COMCOSUR generaron sinergias, logrando en conjunto un posicionamiento político y ciertos resultados que no hubieran conseguido individualmente.

Respecto de la organización de los consorcios, si bien asumieron estructuras similares y los intendentes cumplieron en ambas un rol fundamental, uno de ellos (COMCOSUR)¹¹⁰ se destacó por la dinámica rigurosa de sus reuniones -que contemplaban espacios de trabajo, pero también instancias de socialización con el objeto de fortalecer el vínculo-, y por el trabajo profundo de los equipos técnicos intermunicipales.

“Se hizo una escuela donde se compartieron experiencias y puntos de vista, se trabajó en la unificación de criterios y se logró mejor relación que entre los intendentes” (entrevista Walter Romero, 08/09/18).

En cuanto a la agenda y las políticas llevadas a cabo, en ambos casos los objetivos fueron amplios y difusos, más bien abocados a fines localistas y de la región, que dieron pocos indicios de la constitución de una agenda metropolitana.

¹¹⁰ En el caso del COMCOSUR, uno de los intendentes presentaba un mayor peso relativo, tanto por su posición al frente de la FAM, como por los lazos políticos, partidarios o personales con el entonces Presidente Néstor Kirckhner, lo que le permitió asumir de manera permanente el liderazgo del consorcio.

A diferencia de la RMN, en el caso del COMCOSUR, el sector académico, a través de la figura de Cravacuore, pero también, a través suyo, de la UNQUI y de la UTN, tuvo un papel central. Ello, a través de la realización de estudios e investigaciones acerca del fenómeno de la intermunicipalidad, de la documentación y divulgación de experiencias, y principalmente del aporte de cierta *expertise* al respecto y de la asistencia técnica, lo cual constituye una importante contribución, ya que aportan evidencia empírica sobre la forma en que han venido funcionando las asociaciones intermunicipales y los problemas que enfrentan.

“Los llamados “tecnopolíticos” cumplen una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes con las dominantes en el nivel mundial, y a partir de sus saberes calificados logran definir las medidas básicas de políticas públicas y el discurso legitimador del paradigma hegemónico. Como subraya Camou, “la enredada trama institucional conformada por consultoras económicas especializadas, centros de investigación, tanques de pensamiento y fundaciones políticas ha comenzado a constituir desde hace un tiempo a esta parte una dimensión fundamental e ineludible del proceso de elaboración de políticas públicas” (Camou, 1997: 66).

Sin embargo, los esfuerzos de coordinación no alcanzaron para instalar nuevas formas de gestión de los gobiernos locales involucrados ya que, en la práctica, cada municipio y sus respectivos Concejos Deliberantes actuaron por separado. En ambos casos, los funcionarios entrevistados reconocieron que fueron experiencias trucas puesto que no se aprovecharon oportunamente y les faltó maduración.

5. Conclusiones

Como señalamos en la introducción, en este trabajo nos propusimos comprender lo que pasó y pasa con el asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la PBA, en contextos metropolitanos, así como descartar futuros imposibles y hurgar los probables. Ello, bajo el entendimiento que dichas acciones estratégicas constituyen una solución adecuada por parte de los municipios para administrar políticas y proyectos, en contextos metropolitanos, en el marco del sistema Federal

cooperativo vigente en nuestro país, donde los problemas son complejos, los recursos escasos, son muchos los actores involucrados y se requiere, cada vez más, de intervenciones articuladas.

Nos valimos de la perspectiva del Análisis Estratégico para analizar y comprender este fenómeno, asumiendo que instituciones y actores son variables fundamentales dentro de la matriz política, como también lo son la ideología y la percepción del entorno que tienen los protagonistas, sus constreñimientos y la imagen sobre los límites de factibilidad, todo en un contexto específico. Con esta perspectiva y en el marco del estudio de caso, el trabajo puso foco en algunas cuestiones trascendentes en la dinámica de relacionamiento entre municipios, a la vez que permitió extraer algunas lecciones para pensar el intermunicipalismo desde abajo. La elección de los casos y la impronta que le dimos al estudio, sugiere que las conclusiones, en principio, se circunscriben a la PBA y a un contexto metropolitano.

En primer lugar, observamos que la *institucionalidad* es una variable necesaria y que influyó en el surgimiento, viabilidad y sostenibilidad de los consorcios. Aunque, sin duda, no es suficiente para explicar el fenómeno. La mayoría de las experiencias de asociativismo intermunicipal en la PBA -incluyendo los dos casos analizados-, surgieron con un marco normativo impreciso y difuso, además de un diverso grado de formalización, previo a la sanción de la Ley de Consorcios de la PBA. Es más, la sanción de la Ley 13.580/06 -aún vigente-, no impactó significativamente en el surgimiento de nuevos consorcios ni en el fortalecimiento de los existentes; por el contrario, al igual que sucede con las llamadas “*instituciones fachadas*” (Levitsky y Murillo, 2010), es ignorada y no existe un interés concreto y perceptible en hacerla cumplir.

En segundo lugar, en términos de los *actores* involucrados, advertimos como variable influyente en el surgimiento y sostenibilidad de las asociaciones intermunicipales “desde abajo”, el compromiso y la voluntad de los líderes locales.

Lo cual se ha visto condicionado, a su vez, por su capacidad para descifrar el contexto, reconociendo la complejidad de los problemas, la interdependencia y las oportunidades -principalmente por el conocimiento de buenas prácticas al respecto-, y por cierta *visión innovadora*¹¹¹ de la gestión. También, en orden a la focalización sobre los protagonistas del fenómeno, observamos la singular relevancia que tuvo, en los casos estudiados, la labor de especialistas y técnicos que habían sido incorporados a la función pública y que, desde su lugar académico y de gestión tecnocrática, condicionaron la selección y el desarrollo de las estrategias de comunicación entre los municipios y de institucionalización de consorcios.

Por otra parte, en los casos analizados, destacamos la ausencia de un actor externo, sea nacional o provincial. Situación contraria a lo acontecido en el caso de los consorcios del interior de la PBA, donde el IPAC tuvo un rol protagónico, asumiendo tareas de promoción, asesoramiento y fortalecimiento de los consorcios, y, por ende, repartiendo incentivos externos para el desarrollo de este tipo de arreglos.

Un dato que debe destacarse es el hecho que los consorcios no constituyen prácticas reconocidas y valoradas por la ciudadanía. Este punto fue atribuido por algunos de los ex funcionarios entrevistados, a una falencia de la propia organización: la falta de maduración de las experiencias. Es en este sentido que, quizá, sea interesante preguntarnos ¿en qué medida dichas experiencias, sin contar con el reconocimiento y apoyo de la ciudadanía, pueden ser sostenibles? Lo que deriva en otra pregunta: ¿es necesario el reconocimiento de la ciudadanía o, por el contrario, el intermunicipalismo es un fenómeno perteneciente exclusivamente al mundo de los dirigentes políticos, alejado de la consideración y del debate ciudadano?

Ahora bien, para comprender el fenómeno del asociativismo y los factores que permiten la asociación, su permanencia, conclusión o latencia, a esta matriz de

¹¹¹ Por el contrario, aquellos con una visión conservadora, tenderán a adoptar posturas que mantengan el statu quo en la distribución de competencias, con una mirada localista y cortoplacista, delegando el abordaje de dichas cuestiones interjurisdiccionales en niveles superiores de gobierno.

análisis le incorporamos una dimensión adicional que, si bien podría añadirse en alguna de las variables del análisis estratégico, entendemos es relevante enfocar en particular. Apelamos al concepto de *capital social*, cuyo foco está puesto en los determinantes de la interacción entre los actores, en especial, en la confianza, en las normas de reciprocidad y en las reglas formales e informales o instituciones.

La *confianza* –entendida como un nivel específico de la probabilidad subjetiva con la que un agente evalúa que otro agente o grupo de agentes realizará una acción específica- constituye el concepto central, en la medida que facilita la cooperación voluntaria, pero que también se ve afectada por las otras dos formas de capital social, así como por factores del contexto. Desde esta perspectiva, la interacción repetida es señal de una forma importante de capital social, que proporciona incentivos para que los miembros creen una reputación de confiabilidad. En el mismo sentido, las reglas y las instituciones también crean incentivos para que los actores se comporten de manera confiable, ya que pueden influir sobre su comportamiento al establecer mecanismos de recompensas y castigos, o indirectamente, al proporcionar información, asesoría técnica y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

En definitiva, el capital social y principalmente la confianza, como un atributo de los individuos y de sus relaciones en un contexto determinado, condicionó el surgimiento y desarrollo de las asociaciones intermunicipales bajo estudio. Algunas lecciones acerca del capital social, tomadas de Ostrom y Ahn (2003), que se pueden hacer extensibles a las prácticas de asociativismo, son que: 1) se desgastan con la falta de uso y con los cambios de los miembros del grupo¹¹², 2) no son fáciles de observar ni medir, 3) no son fáciles de construir y sostener mediante intervenciones externas, y 4) las instituciones gubernamentales supra municipales influyen

¹¹² A medida que nuevos individuos entran a los grupos y otros los dejan, si no se hace conocer a los recién llegados un patrón establecido de interacción a medida que entran, el capital social se disipa y el grupo tiene que pagar la mayor parte de los costos otra vez o quedar sin las ventajas conjuntas que había alcanzado a tener antes.

significativamente para que los individuos se dediquen a esfuerzos de desarrollo de largo plazo.

En este orden, son requisitos fundamentales para el sostenimiento de dichos arreglos: asegurar una comunicación e interacción continuadas entre sus miembros - ya que éstas generan expectativas de confianza mutua-; establecer mecanismos institucionales que aseguren su continuidad, previendo instancias de resolución de conflictos y cambios de sus miembros; y constituir espacios de comunicación y participación dirigidas a actores supra locales, tendiente a articular estrategias y reducir la desconfianza hacia este tipo de dispositivos.

Todo ello significó un hallazgo en nuestro análisis de los casos abordados.

De similar forma, detectamos que otro factor que influye en este tipo de arreglos, y hace que las elecciones resulten subóptimas, es la participación de los intendentes en diferentes juegos (“juegos anidados”), en la terminología de Tsebelis (1990)), hacia el interior del territorio municipal, en sus partidos políticos, en la política provincial y en la política nacional. Por lo que su acción estratégica no puede comprenderse plenamente observando las variables y determinaciones de un solo juego. Es evidente que esa participación condiciona el comportamiento de los líderes locales, sus estrategias y su nivel de involucramiento en los consorcios.

Fuera de ello, podríamos preguntarnos si no cabe avanzar en un análisis de caso, mirando estos arreglos político-institucionales desde la perspectiva de juegos estratégicos. Por ejemplo, tomando algunas referencias esbozadas por Aguilar Villanueva (2003), asumiendo los arreglos como un ejercicio de juego de la “simulación”, donde los municipios involucrados en algunos casos continúan expresando su adhesión y contribución al consorcio mediante declaraciones públicas que no son más que meras declaraciones. O el juego del “territorio”, donde cada municipio, en los hechos, realiza una defensa a ultranza de su propia jurisdicción,

fomentándose la desconfianza y los recelos entre los participantes, a la vez que afecta el abordaje de cuestiones regionales. O el juego del “no es nuestro problema”, para esquivar o derivar responsabilidades de unos participantes sobre otros. Lo cierto es que, fuera de interrogarnos al respecto, el planteo excede el propósito de nuestro trabajo.

Volviendo a los casos analizados en nuestra investigación, observamos que, aunque ambos dan ciertos indicios de un abordaje regional, no se pretende ni se advierte un enfoque metropolitano. No se encuentran cuestiones que trasciendan la existencia misma del arreglo institucional. La tan postergada cuestión metropolitana no ha sido trabajada y tampoco, en las experiencias abordadas, se advierte que se hubiera impactado en alguna de las problemáticas profundas del ámbito local.

Finalizando, cabe destacar que, pese a la falta de recursos y capacidades, los gobiernos locales continúan siendo actores clave para encarar procesos de desarrollo local y regional, más aún en contextos de crisis. Acaso el verdadero y profundo desafío para los gobiernos locales, es convertirse en ciudades inteligentes, innovadoras, que den respuestas eficientes a las problemáticas locales y demandas ciudadanas. Probablemente, en el desenvolvimiento de tal objetivo estratégico no tenga demasiada injerencia la simple vinculación entre municipios. Sea por la necesidad de avanzar en políticas públicas de largo plazo, principalmente en materia de incorporación de las tecnologías requeridas -que por su costo requieren adoptar algún tipo de economía de escala o estrategia extra local-, sea por las necesidades de abordaje territorial en un contexto metropolitano, lo cierto es que los arreglos consorciales parecen tener un destino más allá de las cercanías partidarias, afinidades personales o estrategias electorales coyunturales entre líderes locales. Sin duda, son los actores políticos los protagonistas, pero seguramente los arreglos institucionales debieran tener un sentido mucho más profundo y duradero. En los casos analizados,

tal ideal no se comprueba. La estrategia, la cercanía, la afinidad y la confianza son los puntos cardinales del origen y mantenimiento de los arreglos intermunicipales.

No basta con sancionar buenas leyes y convenios, ni con diseñar dispositivos intergubernamentales, ni con garantizar una agenda de temas y proyectos detallados, por muy necesarios que sean. Se trata de construir nuevas formas de hacer política que partan genuinamente de la participación activa y permanente en las definiciones que hacen a la cosa pública y lograr su verdadero involucramiento en la gestión común. Esta tarea, necesariamente colectiva, azarosa, compleja y plagada de contradicciones, sólo podrá gestarse con el entendimiento y asistencia de los demás niveles de gobierno.

Es en este último sentido, que reviste utilidad plantearnos las mejoras en los diseños consorciales, de tal modo que, mediante nuevas estrategias, se compensen los riesgos que han conducido desvanecimiento de estos dispositivos, en tanto se inactivan o desactivan por motivos basados en cuestiones de afinidades o desavenencias entre los líderes locales. Otorgarles un nuevo sentido a estos arreglos podría significar consolidar verdaderas herramientas de innovación y de gestión que trasciendan en el tiempo a los actores en particular. La comunidad académica ha venido avanzando en esta mirada. Acaso falte la decisión de los protagonistas y la ayuda de instituciones con incentivos concretos y mecanismos más inteligentes para los gobiernos locales. La participación ciudadana parece más que relevante.

Esperamos, con nuestro trabajo, haber contribuido a una larga tradición de ensayos y estudios que, derivados de la experiencia, promueven nuevas miradas sobre el fenómeno socio-político. En nuestro caso, el intermunicipalismo ofrece un enorme potencial como escenario para estudiar el comportamiento de los actores, el juego de las reglas, las herramientas de gestión de asuntos públicos complejos y, finalmente, el marco donde nacen, viven y perecen las políticas públicas.

6. Referencias bibliográficas

A.

- Acuña, Carlos H. (1995a). "El Análisis de la Burguesía como Actor Político", Tesis Doctoral, University of Chicago.
- Acuña, Carlos H. (1995b). "Introducción. La Nueva matriz política argentina", en *La Nueva Matriz Política Argentina*, Carlos H. Acuña (comp.), Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos H. (1995c). "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales", en *La nueva matriz política argentina*, Carlos H. Acuña (comp.), Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2009). "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*, Porrúa-EGAP-CERALE, México D.F.
- Acuña, Carlos H. y M. Tommasi (2000). "Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America", en *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series, New Haven, pp. 357-376.
- Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky (2014). "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, Carlos H. Acuña (comp.), Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2017). 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. Buenos Aires: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1029>
- Aguilar Villanueva, L. (1993). "El Estudio de las Políticas Públicas. Antología de Políticas Públicas", 4 vols., Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alonso, G. (2007). "Capacidades estatales, instituciones y política social". Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.
- Alonso, Guillermo, Gutiérrez, Ricardo, Merlinsky, Gabriela y Besana, Patricio (2016). "El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense", 1º edición - San Martín: UNSAM EDITA.
- Altschuler, Bárbara (2003). "El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina", Ponencia presentada en el V Seminario de REDMUNI "La reforma municipal pendiente: para qué y por qué, perspectivas y prospectivas", Ciudad de Mendoza, 9 y 10 de octubre de 2003.

Altschuler, B. (2006). "Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario", en Rofman A. & Villar A. (eds.), Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate, Ed. Espacio, Buenos Aires, 2006.

B.

Badía, G. (2000). "La Región Metropolitana de Buenos Aires como Sistema Político", Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Badia, G.; Carmona, R.; Rofman, A. y Soldano, D. (2008). "Multi-intervención y fragmentación socioespacial: producción del territorio en la ciudad metropolitana de Buenos Aires", ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del clad, Buenos Aires.

Balán, P. (2012). "Determinantes de la capacidad estatal en las provincias Argentinas", documento presentado en la XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre 2012.

Barbosa, María Cristina, Salinas, Ma. E. (2000). "Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza", Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 de octubre de 2000.

Barrera Buteler, Guillermo (2001). "Capacidad institucional de los Entes Intermunicipales", en AAVV, Cooperación Intermunicipal en Argentina, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.

Becerra, Victor (2001). "Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba", en AAVV, Cooperación Intermunicipal en Argentina, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.

Bennardis, Adrián (1998). El Municipio del Conurbano Bonaerense. Desafíos y perspectivas. Análisis comparado, Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.

Bidart Campos, Germán (2003). "Manual de la Constitución Reformada", Tomos I y III, EDIAR, Buenos Aires.

Börzel, Tanja (1997). "¿Qué tienen de especial los policy networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>

C.

Cabrero Mendoza, E. (2007). "De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales", Documento de Trabajo del CIDE, México D.F.

- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). "La Nueva Política de Partidos en la Argentina". Buenos Aires: Prometeo.
- Camou, Antonio (1997) "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en NUEVA SOCIEDAD N° 152 Noviembre-Diciembre, Caracas.
- Campari y Guerrero (2003). "Los estados municipales, las políticas asociativas y los vecinos. Actores, socios o enemigos? Potencialidades e imposibilidades", Ponencia presentada en el V Seminario Nacional REDMUNI "La reforma municipal pendiente: para qué y por qué, perspectivas y prospectivas", Ciudad de Mendoza, 9 y 10 de octubre de 2003.
- Cao, Horacio (2001). "El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001.
- Carmona, Rodrigo (2012). "El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas", Colección Cuestiones Metropolitanas N°9, Argentina: UNGS-Ciccus
- Cetrángolo, Oscar y Juan Pablo Jiménez (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes", Serie Gestión Pública N° 47, CEPAL, octubre de 2004, Santiago de Chile.
- Chudnovsky, M. (2012). "Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa", en Walter, J. & Pando, D. (eds.), Nuevos desafíos y perspectivas para la planificación estratégica en el sector público.
- Chudnovsky, M. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- Cingolani, Mónica (1997). "La cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo, Estudio de caso de dos Entes de la cooperación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba", en AAVV, Hacia un nuevo modelo de Gestión Local, Buenos Aires, FLACSO, UBA, Universidad Católica de Córdoba.
- Cingolani, Mónica (2001). "La cooperación intermunicipal después de la descentralización en la provincia de Córdoba: oportunidades y restricciones", en AAVV, Cooperación Intermunicipal en Argentina, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1984). "Formación de la agenda". En: Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador). Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de política pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Cormick, Hugo (1997). "El municipio del Conurbano bonaerense ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas? en Aportes, nro. 8, 1997".
- Cravacuore, Daniel (2001). "Análisis de Gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense", en AAVV, Cooperación Intermunicipal en Argentina, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.
- Cravacuore, D., S. Ilari, y A. Villar (2004). "La articulación en la gestión municipal. Actores y Políticas", Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2006). "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". En: Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, N° 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires (Argentina).
- Cravacuore, D. (2007). "Los municipios argentinos (1990 - 2005). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005)". Buenos Aires (Argentina): Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires. "
- Cravacuore, D. (2011). "El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993-2007). En Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad (pp. 93-123). Granada (España): Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Cravacuore, D. (2015). "La Intermunicipalidad en Argentina", Tesis Doctoral, UNIVERSIDAD DE JAÉN.
- Cravacuore, D. (2016). "La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento". Revista Encrucijada Americana - Año 8 - N° 1 Recuperado em 11 de setembro de 2016, em http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/a8_n1/02-la-intermunicipalidad_en_argentina-revistaencrucijada-americana-8-n1.pdf
- Cravacuore, D. & Chacón, A. (2016). "El asociativismo intermunicipal en América Latina", Santiago de Chile, AMUCH.
- Cravacuore, D. (2017). "La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos". Revista Divulgatio. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

D.

- Díaz de Landa, M. & Mazzalay, V. (2001). "Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: condicionantes de la descentralización desde abajo", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 al 9 de noviembre.

E.

- Elgue y Haddad (2004). "Consortios productivos bonaerenses: descentralización territorial y cooperación intermunicipal", (documento electrónico).

Elgue, M. (2006). "Más allá de lo Económico y de lo Social". La economía social en un proyecto nacional de desarrollo integrado". Ed. Corregidor.

Elgue, M. (2017). "La otra Economía. Entre la economía popular y la economía social". Ed. Corregidor.

Elster, Jon (1993). "Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales", Ed. Gedisa, Barcelona.

F.

Fagundez, P. (2005). "Redes Intermunicipales Metropolitanas en Argentina. Un estado de la cuestión desde la perspectiva de políticas públicas". Ponencia presentada en el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre.

Fleury, Sonia (2002). "El desafío de la gestión de las redes de políticas", Revista Instituciones y Desarrollo N°12-13 (2002), págs. 221-247. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

Fundación J. E. Roulet (1990). "Una experiencia europea en asociaciones de municipios: la Federación de ciudades y municipios alemanes", Municipalismo y Democracia II, Buenos Aires, Fundación J. E. Roulet (comp.), Centro de Participación Política, pp. 330-345.

G.

García Delgado (comp.) (1997). "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina", Buenos Aires, Ed. Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba y FLACSO.

Geisse y Coraggio (1972). "Áreas Metropolitanas y Desarrollo Regional", En: Geisse y Hardoy: Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, CIAP, pp- 177.

Gelli, María Angélica (2004). "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada", 2ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires.

Gomá, Ricard (2001). "La nueva política: del Estado a las Redes" en Revista Venezolana de Gerencia. Maracaibo, Año 6 N° 13. enero – marzo, 2001

Gutiérrez, Ricardo A. (2012). "Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina", EURE, Vol. 38, N° 114, mayo 2012, pp. 147-171.

Guy Peters, B. (2003). "El nuevo institucionalismo", Gedisa, Barcelona.

H- I.

Hernández, Antonio María (2009). "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Hilderbrand, Mary y Merilee Grindle (1997). "Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?", en Grindle, Merilee (ed.), Getting Good

Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press.

Isuani, Ernesto A. (1984). "Tres enfoques sobre el concepto de estado", Revista de Ciencia Política, Vol. 27, Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

Isuani, Fernando (2007). "Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas", Ponencia presentada en el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Agosto de 2007.

Iturburu, M. (2001). "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", en AAVV, Cooperación Intermunicipal en Argentina, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.

J- K.

Jordana, Jacint (2003). "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales", ponencia presentada Descentralització i Polítiques Socials a Amèrica Llatina: Dilemes polítics i estratègies de gestió pública, 3 y 4 de abril de 2003, Fundación CIDOB, Barcelona.

L.

Lanzini y Erbiti (2012). "La Provincia de Buenos Aires durante los años "Kirchneristas"", XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local" 18 y 19 de octubre de 2012 Universidad Nacional Arturo Jauretche. Link: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/LanziniRedMuni2012.pdf>

Leiras, Marcelo (2014). "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales", en ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina, Carlos H. Acuña (comp.), Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2010). "Variación en la fortaleza institucional", Traducción de Claudia Baeza y Javier Loyola de Variation in Institutional Strength, Revista de sociología, N° 24, págs. 31-56.

López, Beatriz (2003). "Políticas Sociales Comparadas. El caso argentino". Cuaderno CEPAS N°13. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcepas/cuad13.pdf>

López Accotto, A., Grinberg, I. & Martinez, C. (2010). "Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia los municipios: tendencias y alternativas", DAAPGE, 10 (14).

Losa, Néstor (1993). "Autonomía Municipal y Asociacionismo Municipal", en Revista de Estudios Municipales, nro. 9, vol. I, año 6, p.104.

Losa, Néstor (1996). "Regionalismo", Elementos de derecho público provincial y municipal, Tomo 1, Colección "De Iure", Buenos Aires, Ed. GEEMA, pp.117-126.

Losa, Néstor (2017). "Derecho Público Municipal", Región. Provincia. Jurisdicción. Editorial Abaco.

M.

Mann, M. (2008). "Poder Infraestructural Revisitado", en Chudnovsky (comp.), Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

March J. y Olsen, J. (1997). "El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.", FCE, México.

Marchiaro, E. (2006). "El derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades. Exposición en el seminario nacional "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios argentinos". Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/El%20derecho%20Argentino%20y%20lo%20Intermunicipal.pdf>

Mazzuca, S. (2012). "Legitimidad, Autonomía y Capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado", en Revista de Ciencia Política, vol. 32, N° 3, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2012.

Metcalf, Les (1993). "Gestión de los procesos de integración: capacidades de liderazgo, gerencia y coordinación", Ponencia presentada para el Seminario-Taller "La función pública nacional y la integración regional: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", organizado por el Centro de Formación para la integración regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay, 1996.

N.

Nafría, Graciela (1997). "El Municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires", en AAVV, Hacia un nuevo modelo de Gestión Local, Buenos Aires, FLACSO, UBA, Universidad Católica de Córdoba.

Nicod, Chantal (1999). "Fundamentos del asociativismo municipal", en Asociativismo Municipal, Santiago de Chile (documento electrónico: www.subdere.cl).

North, D. (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México.

O.

O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". Nueva Sociedad, 128, pp. 62-87. En CAF (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

O'Donnell, G. (2004). "Notas sobre la Democracia en América Latina", en La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en:

<https://es.scribd.com/document/357121526/O-Donnell-G-Notas-sobre-la-democracia-en-Ame-rica-Latina>

- O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Rockman, B. A. (2015). "Capacidades estatales. Diez textos fundamentales". Buenos Aires: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>
- OCDE (2015). "The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences (Editorial OCDE, Paris). Disponible en la iLibrary de la OCDE en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- Ollier, María Matilde (2007). "El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgo". Revista SAAP, Publicación de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político. Vol. 3, No 1.
- Ostrom, Elinor, y T. K., Ahn. 2003. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". Revista Mexicana de Sociología 1.
- Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. 1980: Buenos Aires. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040090.pdf>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", publicado en CEDES, CLACSO N° 4, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1990). "La formación del estado argentino", 2ª edición, Fundación Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Oszlak Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia, Año 2, N° 4, Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes.
- Oszlak, Oscar (1996). "Estados capaces: un desafío de la integración", Ponencia presentada para el Seminario-Taller "La función pública nacional y la integración regional: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", organizado por el Centro de Formación para la integración regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay, 1996.
- P.**
- Paiva, Antonio (2001). "Caracas, en busca de un gobierno Metropolitano", en EURE (Santiago), v. 27, nro. 81, Santiago, Chile (Revista electrónica: www.scielo.com).
- Parmigiani de Barbará, M. C., Díaz de Landa, Martha (1997). "Redes de influencia política, poder y desarrollo local", en AAVV, Hacia un nuevo modelo de Gestión Local, Buenos Aires, FLACSO, UBA, Universidad Católica de Córdoba.

- Parmigiani de Babará, Myriam C. (2001). "Los procesos de institucionalización regional como estrategia de reforma del Estado", Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001.
- Parmigiani de Babará, Myriam C. (2002). "La coordinación intergubernamental subnacional de cara a la crisis: posibilidades y límites", Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 y 11 de octubre de 2002.
- Parmigiani de Babará, Myriam C. (2003). "El reordenamiento territorial de las políticas públicas en la república Argentina: propuestas, concreciones y perspectivas, miradas desde la crisis", Ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- Peinetti, Hugo (2001). "Consortio Provincial para la basura: Asociación intermunicipal para el manejo de los residuos en La Pampa", en AAVV, Cooperación Intermunicipal en Argentina, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.
- Perin, Alejandra (2004). "Inicio de la construcción de una institucionalidad Metropolitana en la provincia de Córdoba", Ponencia presentada en el VI Seminario de REDMUNI "Teoría y práctica en la gestión del desarrollo local y regional en Argentina", Villa María, 9 y 10 de septiembre de 2004.
- Pérez, Pedro (1994). "Gobierno y gestión de la ciudad", Buenos Aires Metropolitana, Política y Gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Pérez, Pedro (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad", En: CIUDADES Nro. 28, octubre-diciembre 1995, RNIU, México.
- Pérez, Pedro (1997), La situación social de la Ciudad Metropolitana de Bs. As. en el contexto nacional, en Realidad Económica, Nro. 50.
- Pérez, Pedro (2001), "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", En: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.), Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local, Edit. Homo Sapiens.
- Pérez, Pedro (2001). "Cooperación municipal para la gestión metropolitana", en AAVV, Cooperación Intermunicipal en Argentina, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.
- Pérez, Pedro (2001). "Buenos Aires: gobernabilidad urbana en una ciudad metropolitana fragmentada", Ponencia presentada en el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Ciudad de Rosario, 2-4 de Mayo de 2001.
- Przeworski, Adam (1987). "Marxismo y elección racional", Zona abierta 45.

Q.

Quiroga Lavié, Humberto, Miguel A. Benedetti y María de las Nieves Cenicacelaya (2001). "Derecho Constitucional Argentino", Tomo II, Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires.

R.

Repetto, Fabián (2004). "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", mimeo, BID-INDES.

Rosado Rodríguez, Elena (2002). "El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental", (documento electrónico), Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 y 11 de octubre de 2002.

Rossi, F. (2018). "Conceptualising and tracing the increased territorialisation of politics: insights from Argentina", *Third World Quarterly*, DOI. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1465815>

S.

Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (1998). "Introducción", en Saiegh y Tommasi (eds.) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Editorial de la Universidad de Buenos Aires.

Smulovitz, C. & Clemente, A. (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", WWC/UTDT/IIED-AL, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.

Stein, Ernesto, y Mariano Tommasi (2006). "La política de las políticas públicas", en *Política y gobierno*, Vol. XIII, Núm.2, II semestre de 2006, págs. 393-416.

Subirats (comp.) (2002), *Redes, Gobiernos y Territorios. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Ed. Diputación de Barcelona, España.

T-V.

Tamayo Sáez, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael & Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Alianza, Madrid.

Tecco, Claudio; Bressan, Juan C. (2000). "La cooperación intermunicipal como estrategia de gestión metropolitana. Un desafío para el Área Metropolitana Córdoba", Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 de octubre de 2000.

Tecco, Claudio; Bressan, Juan C. (2001). "Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba durante el período 1988-1998", en AAVV, *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, 1ª Ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.

- Tsebelis, G. (1990). "Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics", University of California Press.
- Tobelem, Alain (1993). "Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional (SADCI): Manual de Operaciones", LATPS, Nro. 9, Banco Mundial.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992). "Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos". Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vivas, H. L.; Britos, P.; García-Martínez, N; Cambarieri, M (2013). Estudio y Evaluación de Tecnologías de la Información y la Comunicación para el Desarrollo de Ciudades Inteligentes. Revista Latinoamericana de Ingeniería de Software, 1(1): 146-151, ISSN 2314-2642

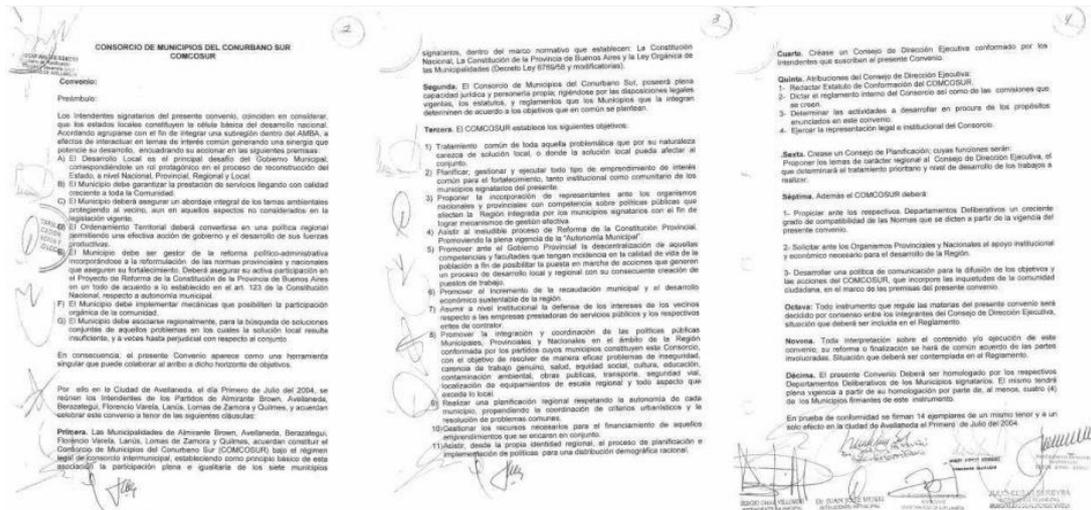
W-Y-Z.

- Wright, Deil S. (1988), Para entender las relaciones intergubernamentales, México: Fondo de Cultura Económica
- Yin, R.K. (1994). Case Study Research – Design and Methods, Applied Social Research Methods (Vol. 5, 2nd ed.), Newbury Park, CA, Sage.
- Zarazaga, R. (2017). "Introducción. El Estado Golem", en Zarazaga, R. & Ronconi, L. (comp.), Conurbano Infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad, 1° Ed., CABA: Siglo XXI Editores Argentinos.
- Zuccherino, Ricardo M. (1992). "Tratado de Derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)", tomo III, 2ª ed. actualizada, Ed. Depalma, Buenos Aires.

7. Documentos y fuentes

DOCUMENTOS

1. Convenio Región Metropolitana Norte: Ordenanza 2253/00¹¹³.
2. Convenio Consorcio Metropolitano Sur¹¹⁴



¹¹³ Disponible en:

http://servicios.tigre.gov.ar/digesto/index.php?option=com_content&view=article&id=8268:region-metropolitana-norte-ordenanza-225300&catid=134:region-metropolitana-norte&Itemid=226

¹¹⁴ Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/COMCOSUR.pdf>

3. Ley 12.288/99



Art. 1º. Sustitúyese el artículo 43º del Decreto-Ley 6769/58-Orgánica de las Municipalidades-, ratificado por Ley 5857, por el siguiente:

"ARTICULO 43º. Podrán formarse consorcios entre varios municipios, o entre una o más Municipalidades con la Nación o la Provincia u otras Provincias para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común. En dichos consorcios podrán participar personas de carácter privado, físicas o de existencia ideal, que pertenezcan al ámbito territorial del o de los entes estatales que los integren.

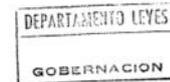
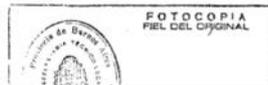
Los consorcios tendrán personalidad propia y plena capacidad jurídica. Se regirán por las disposiciones de esta Ley, sus estatutos orgánicos, la normativa local y general, y los principios específicos de la actividad que constituya su objeto. Para la creación del consorcio, cada integrante deberá contar con la autorización pertinente, conforme a las normas vigentes en cada jurisdicción.

El régimen contractual de los consorcios será el establecido en sus estatutos orgánicos y sus respectivos reglamentos, sin perjuicio del poder fiscalizador que corresponda a las autoridades administrativas competentes en los casos en que el ordenamiento jurídico lo disponga.

Los estatutos precisarán el objeto del consorcio, que podrá consistir en una o más actividades, la participación que corresponde a cada integrante, la forma en que habrán de ser reinvertidas las utilidades y el destino de los bienes en caso de disolución.

En el acto de constitución cada participante deberá integrar su cuota, debiendo preverse, en su caso, la correspondiente autorización presupuestaria. No obstante, el consorcio podrá generar sus propios recursos y administrarlos de conformidad a sus estatutos.

Los gastos de funcionamiento no podrán exceder del diez (10) por ciento del presupuesto total por cada ejercicio.



1149
12288

A los fines de la constitución del consorcio, los municipios podrán aplicar un gravamen destinado a ese solo y único objeto. El mismo podrá consistir en un gravamen nuevo o en un adicional sobre los existentes. Cada municipalidad sancionará la creación del gravamen, efectuará su percepción e ingresará lo recaudado en una cuenta especial de su contabilidad para transferir el crédito y los montos resultantes al presupuesto del consorcio."

Art. 2º.- Los Ministerios u organismos provinciales competentes en función de la materia que constituya el objeto del o los consorcios normados por el artículo 43º del Decreto-Ley 6769/58 -Orgánica de las Municipalidades-, ratificado por Ley 5857 y sus modificatorias, preverán reglamentariamente los términos y condiciones en que prestarán la asistencia técnica, operativa, presupuestaria y de promoción, que fuere necesaria para colaborar con su constitución y funcionamiento.

Art. 3º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de la Plata, a los siete días del mes de abril de mil novecientos noventa y nueve.

ALEJANDRO R. MOSQUERA
Presidente
H.C. Diputados Prov. Bs. As.



RAFAEL ESTEBAN ROSA
Secretario
H.C. Diputados Prov. Bs. As.

JUAN CARLOS JUREZ
Secretario Legislativo
H.C. Diputados Prov. Bs. As.

Dr. JOSÉ LUIS ERAND
Secretario Legislativo
H. Senado de Buenos Aires

4. Debate parlamentario: Proyecto de Ley N°13.580/2006, Creación de Consorcios de Gestión y Desarrollo Municipal. 17ª sesión ordinaria de la Legislatura de Buenos Aires, 8 de noviembre de 2006. Expediente 58. Periodo legislativo: 05-06. Fecha de promulgación: 29/11/2006.

REFERENCIAS

Sitios Web consultados:

Gubernamentales

- <http://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>
- <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/empresas-y-organismos-del-estado/ente-de-coordinacion-metropolitana-ecom#Miembros>
- <http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab>
- http://servicios.tigre.gov.ar/prensa/1187_reunion_de_la_region_metropolitana_norte.htm

Académicos y especializados

- http://www.metropolitana.org.ar/idm/idm_93/nota1.php
- <http://metropolitana.org.ar/gustavo-posse-estamos-operativos-para-trabajar-junto-al-resto-de-los-municipios-y-la-caba/>
- <http://bam21.org.ar/>
- http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coopin_termunbacrava.pdf
- <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

Periodísticos

- http://www.perspectivasur.com/3/nota.php?nota_id=54913
- <https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/comcosur-alcaldes-surenos-reflotan-un-poryecto-dormido-n261021>
- <http://www.eldia.com/nota/2016-7-20-reunion-del-comcosur-con-eje-en-seguridad-en-almirante-brown>
- <https://noticianorte.com/volvera-a-reunirse-la-region-metropolitana-norte>
- https://www.clarin.com/opinion/conurbano-bonaerense-cordones-corredores_0_ByBYqmuJ7g.html
- <https://www.lanacion.com.ar/1951736-se-profundiza-la-brecha-social-y-economica-en-el-conurbano-bonaerense>

8. Anexos

8.1 Lista de entrevistados

Orden	Nombre	Perfil	Referencia territorial	Fecha entrevista
1	Daniel Cravacuore	Académico y Asesor Político. Especialista en asociativismo intermunicipal	COMCOSUR, Corredor Productivo del Sudoeste de la PBA	16/07/2018
2	Nestor Losa	Abogado. Académico. Especialista en municipalismo	-	25/07/2018
3	Carlos Capare	Ex Director de Consorcios – Subsecretaría de Asuntos Municipales PBA (2016-2017)	PBA	30-07-2018
4	Alberto Esteban	Ex funcionario	RMN – San Fernando	10/8/2018
5	Mario Elgue	Abogado. Ex Director INCAP. Ex Director INAES	Consorcios Productivos Bonaerenses	15/08/2018
6	Gastón Urquiza	Director Ejecutivo - Fundación Metropolitana	REGIÓN METROPOLITANA	31/08/2018
7	Agustín Jaure	Ex funcionario	RMN – Vicente López	31/08/2018
8	Tomás Vanrell	Arq. Ex Secretario de Obras y primer Concejal (coordinador general de equipos técnicos del Consorcio) – Actual: Comité Cuenca Río Luján	COMCOSUR – Florencio Varela	4/9/2018
9	Walter Romero	Docente. Ex funcionario (Secretario Planificación Estratégica Municipalidad de Avellaneda, Ex Viceministro de Desarrollo Social PBA, ex funcionario del Instituto Federal de Asuntos Municipales - IFAM- del Ministerio del Interior)	COMCOSUR – Avellaneda	8/9/2018
10	Alex Campbell	Subsecretario de Asuntos Municipales	PBA	6/9/2018